Расходные полномочия муниципалитетов и доходы муниципальных бюджетов

Автор: Чернявский А.В.

Оглавление

Введение

1. Функции и сферы ответственности муниципалитетов

1.1 Терминология

1.1.1 Критерии для определения функций (расходных полномочий) муниципалитетов

1.1.1.1 Экономические критерии определения функций муниципалитетов

1.1.1.2 Неэкономические критерии определения функций муниципалитетов

1.1.2 Законодательное определение расходных полномочий муниципалитетов

1.2 Природа функций муниципалитетов и границы ответственности

1.2.1 Ответственность за выполнение функций по оказанию услуг

1.2.2 Делегирование ответственности

1.2.3 Природа и границы функций муниципалитетов по регулированию

2. Финансовые ресурсы муниципалитетов

2.1 Собственные доходы муниципалитетов

2.1.1 Местные налоги и платежи

2.1.1.1 Права муниципалитетов по введению местных налогов и природа этих налогов

2.1.1.2 Экономические и технические факторы определения системы местных налогов

2.1.2 Долги муниципалитетов

2.1.2.1 Права муниципалитетов по заимствованию

2.1.2.2 Финансовые и технические проблемы заимствований муниципалитетов

2.1.3 Другие собственные источники финансовых ресурсов муниципалитетов

2.2 Трансферты

2.2.1 Доходы муниципалитетов от федеральных и региональных налогов

2.2.2 Структура доходов и расходов муниципалитетов и их возможности по выходу на финансовые рынки

3. Общие проблемы межбюджетных финансовых отношений

3.1 Общеэкономические и бюджетные реформы

3.2 Вопросы, связанные со вступлением в ЕС

3.3 Ежегодный бюджетный цикл

3.3.1 Вертикальная бюджетная сбалансированность

3.3.2 Муниципальный бюджетный цикл

# Список литературы

# Введение

В данной работе нет подробного статического и динамического анализа доходов и расходов муниципальных бюджетов в России. Он анализу полномочий и функций муниципалитетов и формированию соответствующей системы доходов. Функции муниципалитетов в работе не идентичны их бюджетным расходным полномочиям. Многие функции местных властей, которые одновременно являются услугами для населения и предприятий оказываются связанными с муниципалитетами коммерческими предприятиями на платной основе. Эти платежи не обязательно попадают в местные бюджеты. Таковыми, например, являются платежи за коммунальные услуги. Тем не менее, общую ответственность за предоставление услуг данного вида берет на себя муниципалитет. Таким образом, в работе применяется идеология "расширенного финансового баланса" и "расширенного бюджета" муниципалитетов. При подготовке работе использован опыт проведения реформ муниципальных финансов в странах Восточной Европы. Проанализирован российский опыт и российское бюджетное законодательство.

# 1. Функции и сферы ответственности муниципалитетов

Исследование целесообразно начать с определения функций муниципалитетов по предоставлению традиционных видов услуг и их ответственности за общее улучшение условий жизни. Эти определения должны основываться на концепции децентрализации бюджетных и управленческих функций и их эффективного разграничения между различными уровнями власти. В частности, в России необходимо определить оптимальное соотношение между бюджетными полномочиями между федеральным, региональным и местными уровнями.

Строгих правил, позволяющих определить в каждом конкретном случае правильный ответ на вопрос о том, какие расходные полномочия и ответственность за решение социальных проблем следует закрепить за определенным уровнем власти, не существует. Тем не менее, можно выделить общие принципы эффективного разграничения расходных полномочий. Под эффективностью предоставления бюджетных услуг можно понимать как предоставление услуг определенного качества и количества при наименьших издержках, так и предоставление услуг наилучшего качества при фиксированных издержках.

Основным принципом разграничения бюджетных полномочий между уровнями власти принято считать принцип субсидиарности или принцип эффективного дополнения. В соответствии с этим принципом бюджетная система строится снизу вверх и за местным уровнем власти закрепляется максимум функций, с которым он в состоянии справиться самостоятельно. Поскольку муниципальный уровень власти находится ближе к потребителю, можно предположить, что в этом случае услуги населению будут оказываться более эффективно. При этом понятно, что такие виды услуг как национальная оборона и государственное управление просто не могут быть оказаны муниципалитетами. Межгородские транспорт и связь также относятся к услугам не местного, а регионального и государственного уровней.

Выделение бюджетных полномочий на основе только принципа субсидиарности в принципе может негативно сказываться на эффективности предоставления услуг. В ряде случаев более высокий уровень власти может оказывать услуги эффективнее за счет экономии масштаба.

Другим важным принципом, который необходимо здесь упомянуть является принцип социальной справедливости. Его можно понимать как в самом широком, так и в достаточно узком смысле. Последовательное применение этого принципа может привести к уравнительной системе в экономике с крайне негативными последствиями для общей экономической эффективности и темпов экономического развития. Умеренное следование этому принципу предполагает, что всем жителям страны предоставляются некоторые "базовые" виды услуг. Однако в этом случае муниципалитеты могут оказаться в неравных условиях из-за различного процентного соотношения людей нуждающихся в социальной поддержке. Для выравнивания ситуации необходимо государственное вмешательство.

Упомянутая выше концепция бюджетной децентрализации может быть поддержана аргументами, связанными с экономической эффективностью. Децентрализация приводит к тому, что местное правительство становится ближе к населению и получает возможность принимать более самостоятельные решения, как по формированию налоговой базы, так и по формированию набора предоставляемых услуг. В принципе это ведет к росту благосостояния населения по трем причинам:

* Если люди получают в большей степени то, что они хотят, касается ли это более низких налогов или более широкого выбора услуг, их благосостояние увеличивается.
* У людей возникает больше побудительных мотивов платить налоги если взамен они получают те услуги, которые хотят. Поэтому децентрализация ведет к увеличению собираемости налогов и платежей за оказанные услуги по сравнению с более централизованной системой.
* Местные власти вынуждены оказывать услуги на более высоком уровне. Поскольку население муниципалитетов понимает, что платит за услуги своими налогами и платежами, оно может не переизбрать администрацию, которая исполняет свой долг ненадлежащим образом.

Приведенные аргументы за увеличение децентрализации сформулированы на основе бюджетной практики развитых стран. В странах с переходной экономикой, как правило, можно найти много аргументов против децентрализации. Приведем и их:

* Если налоговые доходы муниципалитетов формируются в основном за счет расщепленных долей федеральных и региональных налогов и трансфертов от вышестоящих уровней власти, то эти уровни власти и определяют размер муниципального бюджета (такая ситуация характерна для развивающихся стран). В этом случае нет смысла предоставлять муниципалитетам и большие расходные полномочия.
* Местные власти должны иметь определенную свободу выбора в распределении их финансовых ресурсов. В переходных экономиках это не всегда так. Во многих случаях (например, при установлении заработной платы работникам бюджетных организаций) муниципалитеты должны следовать государственным стандартам.
* Местные власти должны иметь возможность собирать местные налоги надлежащим образом. Часто организовать сбор местных налогов труднее, чем региональных и федеральных. Это относится, например к налогу на имущество. Важно и то, что местные администрации находятся близко к налогоплательщикам и им политически трудно "ужесточать" практику сбора налогов.

## 1.1 Терминология

После выделения общих принципов, в соответствии с которыми должно формироваться разграничение полномочий между властными структурами различных уровней целесообразно обсудить некоторые термины которые используются в настоящей работе. Мы уже употребляли термин децентрализация. В широком смысле этот термин означает все формы разделения и делегирования ответственности между властными структурами разных уровней, включая национальное правительство, региональные органы власти и органы местного самоуправления. В более узком смысле под децентрализацией понимается делегирование на местный уровень лишь определенных функций. Функции присущие национальному (федеральному) уровню при таком подходе никому не делегируются. Мы будем использовать термин децентрализация в узком смысле.

Делегирование полномочий. С этим термином может быть связано много недоразумений. Его очень часто путают с термином децентрализация. В частности, для России такое смешение терминов является обычным. В собственном смысле слова делегирование полномочий означает делегирование некоторых функций, но не ответственности за их исполнение. Например, функция по осуществлению определенных социальных выплат может быть передана с государственного уровня на местный уровень, но ответственность за эти выплаты продолжает нести государство. В работе под делегированием полномочий будет пониматься именно передача некоторых функций.

Услуги, которые муниципалитеты обязаны предоставлять в соответствии с национальным (федеральным) законодательством. Под этим термином (понятием) подразумевается практика некоторых стран Центральной и Восточной Европы (России в том числе) в соответствии, с которой местные органы власти обязаны ежегодно включать в расходную часть своих бюджетов финансирование услуг определенного вида. Такую ситуацию нельзя описывать термином "децентрализация", поскольку последний предполагает определенную самостоятельность местных администраций в принятии решений о структуре расходов.

Очень часто об этом термине говорят в ситуации, когда национальное правительство возлагает ответственность за оказание определенного вида услуг на региональные или местные органы власти, но не предоставляет финансирования (вообще или в полном объеме) для покрытия издержек. Типичными для Восточной Европы являются случаи, когда национальное правительство законодательно устанавливает субсидии на потребление воды и услуг транспорта. Правительство отдает распоряжение муниципалитетам выплачивать эти субсидии из их бюджетов, но при этом не предоставляет средств для покрытия издержек. Для России такая ситуация широко распространена прежде всего в сфере социальных выплат. В дальнейшем для ее отражения мы будем использовать термин необеспеченные мандаты.

Определение функций (расходных полномочий) муниципалитетов.

Функции и расходные полномочия, возложенные на местный уровень власти сильно варьируются по странам Восточной Европы. Нет единой модели разделения полномочий между властными структурами и в странах Западной Европы и в других регионах мира. Для стран Восточной Европы это можно проиллюстрировать на примере важнейшей услуги – образования. В России на местный уровень власти возложена полная ответственность за выплату зарплаты учителям и другому персоналу в начальных и средних школах, за содержание и ремонт школ. Новое строительство школ осуществляется в значительной степени за счет средств местных бюджетов. В Румынии местные власти не несут никаких расходов по образованию. В Польше местные власти несут затраты только на дошкольное образование. В Чехии затраты на начальное и среднее образование разделены между местным и государственным уровнями власти. В Болгарии и Венгрии ситуация в целом похожа на Российскую. В Латвии и Литве местные власти несут затраты связанные с начальным и средним образованием за исключением заработных плат учителей.

От различного подхода к определению функций муниципалитетов зависит и их доля в расходах консолидированных бюджетов стран. Сравнительные данные по доле местных бюджетов в консолидированном бюджете для ряда европейских стран приведены в Таблице 1

Таблица 1.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Страна | Год | ДоляМестных бюджетов |
| Россия | 1995 | 37,6 |
|  | 1997 | 31,7 |
|  | 1998 | 29,8 |
|  | 1999 | 27,5 |
| Болгария | 1996 | 11,6 |
| Чехия | 1995 | 20,9 |
| Дания | 1995 | 44,0 |
| Нидерланды | 1995 | 23,6 |
| Норвегия | 1994 | 31,6 |
| Польша | 1996 | 19,5 |
| Великобритания | 1995 | 22,7 |

Источник: IMF, Government Finance Statistics, 1997. Госкомстат РФ, ежегодный доклад, 2000 г.

Из Таблицы 1 видно, что доля муниципальных бюджетов в консолидированном бюджете европейских стран варьирует весьма сильно. Их доля в России сравнительно высока, хотя и имеет явную тенденцию к снижению. Сравнительно велики и расходные полномочия муниципалитетов в России. Формально это соответствует декларированным выше принципам децентрализации полномочий. Фактически структура местных расходов в России в основном определяется решениями Федерального Правительства.

Если подходить к определению функций муниципалитетов концептуально, нужно, прежде всего, попытаться выработать критерии для их закрепления за муниципалитетами.

### 1.1.1 Критерии для определения функций (расходных полномочий) муниципалитетов

По вопросам разделения функций и ответственности за оказание услуг между различными уровнями власти, также как по вопросам децентрализации, имеется обширная литература, однако в ней нет простых и однозначных ответов. Тем не менее, можно выделить некоторые критерии, по которым функции следует относить к местному уровню, если считать развитие процессов децентрализации за благо. Отметим, что в принципе, система критериев может выглядеть по-разному в разных странах из-за разного содержания услуг называемых одними и теми же терминами. Кроме того, система критериев может изменяться во времени в связи с политическими изменениями и экономическим развитием в странах.

#### 1.1.1.1 Экономические критерии определения функций муниципалитетов

В качестве первого критерия, который широко представлен в экономической литературе может выступать вид предоставляемой услуги. В экономической теории принято считать, что публичный сектор (различные уровни власти) производит определенные продукты. Это, так называемые публичные или квазипубличные продукты, а, по сути, различные виды услуг. Сюда относятся и благоустройство, здравоохранение и образование. К другим продуктам публичной власти относятся функции перераспределения. Программы социальной поддержки населения относятся к этому классу продуктов. Не ко всем функциям или продуктам публичного сектора можно одинаково подходить с точки зрения целесообразности из децентрализации. Здесь мы вновь возвращаемся к изложенному выше принципу субсидиарности под несколько иным углом зрения. В соответствии с этим принципом наилучшие результаты достигаются тогда, когда функции возлагаются на наиболее низкий уровень власти, способный ее выполнить. Это правило вовсе не является абсолютным. Важное значение имеют другие критерии. Отметим, что пере распределительные функции обычно рассматриваются как функции национального правительства, хотя и на этот счет могут быть разные мнения.

Второй критерий связан с территорией, на которой предоставляется услуга. Если услуга предоставляется в основном на территории муниципалитета, это является веским аргументом для ее децентрализации и передаче соответствующих функций на местный уровень. Если границы предоставления услуги существенного превышают границы муниципалитета, ее следует передать региональным властям или центральному правительству. Хорошим примером, иллюстрирующим приведенные рассуждения может быть очистка воды. Если жители одного муниципалитета расположенного выше по течению реки считают возможным сбрасывать в реку мусор и не считают это серьезной проблемой, то проблемы могут возникнуть у муниципалитета расположенного ниже по течению. В этом случае функцию очистки воды целесообразно передать, по меньшей мере, на региональный уровень. Третий критерий связан с финансовой оценкой предоставления услуги. Если стоимость предоставления услуги сильно зависит от масштаба, это является серьезным аргументом для передачи ее на более высокий уровень власти.

#### 1.1.1.2 Неэкономические критерии определения функций муниципалитетов

Помимо экономических есть и другие критерии определения расходных полномочий муниципалитетов. Эти критерии могут быть менее объективны, но, тем не менее, очень важны.

Культурные ценности могут оказывать существенное влияние на распределение функций между различными уровнями власти. Например, в странах, где большое значение придается равному для всех доступу к определенным видам услуг, таким как образование, может быть меньшая заинтересованность в децентрализации этих услуг. В других странах, большее значение может придаваться возможностям осуществлять местный выбор и контроль.

Размер страны и различия в уровне развития муниципалитетов также должны приниматься во внимание. Определение функций муниципалитетов в большой стране с рассредоточенным населением будет отличаться от решения этих вопросов в небольшой стране с компактным населением.

### 1.1.2 Законодательное определение расходных полномочий муниципалитетов

Законодательное определение расходных полномочий муниципалитетов определяет степень, в которой эти полномочия являются явными, понятными и стабильными. Первый вопрос в этой области — определены ли вообще функции муниципалитетов в законодательстве. Важно также отражены ли в законодательстве природа и границы ответственности муниципалитетов. Степень прозрачности законодательства зависит от того, насколько местные нормативные акты соответствуют законам верхнего уровня, касающимся отдельных услуг и отраслей. Важное значение имеет степень недвусмысленности формулировок в законодательстве. Безусловно, большое значение имеет также стабильность законодательства. Важным является ответ на вопрос — обязательным ли является консультирование с местными властями при изменении законодательства касающегося распределения расходных полномочий.

Как правило, в странах с переходной экономикой законодательство, регламентирующее функции (расходные полномочия) муниципалитетов прописаны недостаточно четко. Это подтверждают многочисленные страновые исследования. Например, исследование, проводившееся в 2000 году а Албании выявило, что сферы ответственности местных властей четко не определены. Недавнее исследование OECD обнаружило существование проблем с законодательством в этой области в Венгрии и Латвии, в то время как аналогичные исследования в Дании таких проблем не выявили. Российское законодательство, определяющее расходные полномочия муниципалитетов находится в стадии становления.

Окно 1.

Принципы распределения расходных полномочий между уровнями власти в Боснии и Герцеговине.

В Боснии и Герцеговине применяется четыре критерия для распределения функций между Центральным правительством, кантонами (их можно рассматривать как аналог российских регионов) и муниципалитетами. К этим критериям относятся:

* оценка возможностей экономии масштаба;
* наличие межрегиональных воздействий определенной функции;
* вариации в предпочтениях;
* стремление выровнять положение в регионах и муниципалитетах с помощью субсидий;

Распределение функций между уровнями власти определяется на основе одновременного принятия во внимание всех четырех критериев, оно отражено в Таблице 2. Федеральные власти Боснии и Герцеговины несут ответственность в основном за функции, которые осуществляются по всей территории страны. Конституция Федерации закрепляет за федеративным уровнем функции обороны, федеральной полиции, судебные и таможенные функции. Фактически федеральный уровень берет на себя еще и функции университетского образования, некоторых видов медицинской помощи, межрегиональных перевозок, контроля за состоянием окружающей среды и, частично, социального обеспечения. Кантоны и муниципалитеты несут ответственность за большую часть услуг здравоохранения, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, борьбу с пожарами. В консолидированном бюджете страны наибольшая доля приходится все же на федеральные расходы.

В Конституции страны записано, что муниципалитеты, в которых проживают преимущественно представители национальных меньшинств, имеют право на самостоятельное исполнение многих функций. При этом проблема заключается в необходимости наделить эти муниципалитеты самостоятельными источниками доходов для исполнения этих функций. В Боснии и Герцеговине эти проблемы решаются с некоторыми трениями между кантонами и муниципалитетами.

Таблица 2. Распределение функций между уровнями власти в Боснии и Герцеговине.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Категория услуги | Тип услуги | Уровень власти |
| Здравоохранение | Простые виды | Муниципалитет |
| Больницы, лечебные центры | Кантоны |
| Инфекции, исследования | Федерация |
| Образование | Начальное | Муниципалитет |
| Среднее | Кантон/Муниципалитет |
| Высшее | Федерация |
| Транспорт | Внутригородские дороги | Муниципалитет |
| Межгородские дороги | Кантон/Федерация |
| Аэропорты | Федерация |
| Внутригородской транспорт | Муниципалитет |
| Межгородской транспорт | Федерация |
| Такси | Кантон/Муниципалитет |
| Международный транспорт | Федерация |
| Охрана окружающей среды | Загрязнения воздуха и воды | Кантон |
| Поддержание водных пространств и лесов  | Федерация |
| Жилищное хозяйство | Все виды | Кантон |
| Уборка мусора, канализация, противопожарная охрана  | Все виды | Муниципалитет/Кантон |
| Использование земли | Все виды | Муниципалитет |
| Лицензирование/регулирование | Все виды | Кантон |
| Туризм | Все виды | Кантон |
| Социальные услуги | Все виды | Кантон/Федерация |
| Телекоммуникации | Все виды | Федерация |

Источник: Фискальный федерализм в Боснии и Герцеговине. W.Fox and C.Wallich

## 1.2 Природа функций муниципалитетов и границы ответственности

В этом разделе этой работы будет обсужден ряд вопросов которые касаются пределов ответственности за исполнение определенных функций, которые признавались бы муниципалитетами. Например, муниципалитеты могут быть более осторожны при определении границ их ответственности при оказании инфраструктурных услуг, чем при оказании социальных услуг.

### 1.2.1 Ответственность за выполнение функций по оказанию услуг

Существует несколько факторов, которые определяют степень автономии местных властей при принятии ими решений по оказанию услуг.

Первым из этих факторов является право муниципалитетов самостоятельно определять, оказывать услугу или нет. Важно кто принимает решения о том, нужен ли определенный вид услуг или нет. С другой стороны, важно могут ли муниципалитеты самостоятельно вводить у себя новые виды услуг, возможно, взамен некоторых существующих. Понятие "обязательные услуги", которое осуждалось выше, представляет собой негативный ответ на вопрос о свободе выбора муниципалитетов.

Вторым фактором является право определять политику по оказанию услуг и стандарты. Возможны совершенно различны системы принятия решений по количеству, качеству и системам финансирования различных видов услуг. Зададимся вопросом — если муниципалитеты являются ответственными за оказание услуг по отоплению жилья и за муниципальный транспорт, могут ли они улучшать качество отопления и экономить на транспорте? Одним из вариантов ответа может быть тот, что муниципалитеты могут ухудшать качество транспортных услуг в пределах национальных стандартов. Например, в Польше Министерство финансов определяет минимальные финансовые образовательные стандарты и обеспечивает финансирование школ в этих пределах.

Системы национальных стандартов определяющих качество услуг оказываемых муниципалитетами в европейских странах (да и во всем мире) сильно отличаются. Например, для систем водоочистки могут быть предусмотрены стандарты, включающие технические спецификации по водоочистным сооружениям (затратные стандарты) и стандарты качества воды (стандарты, ориентированные на результат).

Третьим фактором можно считать право организовывать тем или иным способом предоставление услуги. Центральным вопросом здесь является право муниципалитетов решать будут ли они предоставлять услуги самостоятельно или через другие организации (это могут быть, например, специально созданные акционерные общества)

Муниципалитеты могут предоставлять услуги в кооперации друг с другом. Такая кооперация особенно уместна в случаях когда муниципалитеты несут полную ответственность за предоставление услуги (например, услуги по начальному образованию). Многие муниципалитеты являются слишком маленькими и заинтересованы в кооперации в сфере образования.

Европейские страны имеют богатый опыт муниципальной кооперации. Например, в Эстонии нет регионального уровня управления, и кооперация муниципалитетов облегчает им общение с центральными властями и одновременно позволяет координировать собственные усилия. Многие маленькие муниципалитеты покупают услуги у более крупных муниципалитетов. Муниципалитеты в Эстонии имеют конституционное право создавать ассоциации и совместные организации.

Кооперация муниципалитетов в Эстонии через создание совместных некоммерческих организаций позволяет им эффективно оказывать услуги в области здравоохранения, образования, утилизации отходов, проводить совместно культурные мероприятия.

В Эстонии есть три национальных ассоциации муниципалитетов:

* Ассоциация эстонских городов (основана в 1920 году);
* Ассоциация эстонских сельских муниципалитетов (основана в 1921 году);
* Союз эстонских муниципальных ассоциаций (основан в 1923 году).

Основная функция этих ассоциаций заключается в представлении интересов муниципалитетов при создании законодательства на национальном уровне. В 1994 году был создан Союз трех перечисленных ассоциаций для ведения переговоров с Центральным правительством.

Богатый опыт создания муниципальных ассоциаций имеется в Венгрии. В Венгрии муниципалитеты имеют существенные финансовый повод вступать в ассоциации. При осуществлении ряда инвестиционных проектов муниципалитетам полагаются субсидии Центрального правительства. При предоставлении такого рода субсидий ассоциациям муниципалитетов их сумма увеличивается на 10%.

Предоставление услуг муниципалитетами совместно с частными предприятиями или исключительно через частные предприятия порождает много правовых и организационных вопросов. Они практически смыкаются с проблемами связанными с муниципальными закупками и заключением муниципальных контрактов. В Румынии муниципалитеты имеют право оказывать услуги совместно с частными предприятиями и входить в собственность частных предприятий.

Наконец, четвертым фактором самостоятельности муниципалитетов в процессе оказания услуг является фактор собственности на активы (в частности на основные фонды). В странах с переходной экономикой во многих случаях закрепление права собственности на те или иные активы за различными уровнями власти связаны с их функциями. Например, если муниципалитеты несут ответственность за содержание школ, то им эти школы и принадлежат. Более сложные вопросы возникают в случаях, когда муниципалитеты предоставляют право оказывать услуги частным предприятиям.

В странах Центральной и Восточной Европы можно найти большое разнообразие в решении проблем муниципальной собственности. В Албании муниципалитеты имеют широкие права по покупке и продаже муниципальной собственности.

В Чехии муниципалитеты имеют собственную законодательную базу, позволяющую им продавать и приобретать активы. Они могут свободно закладывать муниципальную собственность.

В Болгарии в законе "О муниципальной собственности" от 1996 года проведены разграничения между "муниципальной общественной собственностью" и "муниципальной частной собственностью".

В Македонии государственная и муниципальная собственности на настоящий момент до конца не разделены.

### 1.2.2 Делегирование ответственности

В предыдущем изложении эти вопросы уже затрагивались. Отметим некоторые важные моменты. Важно как происходит делегирование функций и расходных полномочий. Например, некоторые функции центрального правительства могут делегироваться муниципалитетам на основании ежегодно принимаемого закона о бюджете или на постоянной основе. Важно также консультируется ли центральное правительство с муниципалитетами при делегировании им функций и имеет ли место при этом одинаковый подход ко всем муниципалитетам.

Отметим, что в Европейской хартии о местном самоуправлении принятой в Страсбурге в 1985 году записано, что с муниципалитетами необходимо советоваться в процессе планирования решений во всех случаях, когда эти решения их касаются.

Степень самостоятельности в администрировании делегированными услугами также весьма важна. По данному выше определению, общий политический контроль за предоставлением услуги остается за организацией (уровнем власти) который осуществляет делегирование. Если муниципалитету делегировали право (обязанность) предоставлять ту или иную услугу, важна его степень независимости в принятии решений о качестве и способах предоставления услуг. От этого будет зависеть, какие ресурсы в виде людей, технологий, методов муниципалитет будет использовать для оказания конкретного вида услуг.

Существенным является ответ на вопрос, кто финансирует делегируемую услугу. Если предполагается, что муниципалитеты будут финансировать услугу (функцию) из своих доходов это больше напоминает ситуацию нефинансируемых мандатов, чем делегирования функций. Примером такого рода могут служить субсидии определенного рода, которые необходимо платить в соответствии с национальным законодательством, но из местных бюджетов.

Наличие нефинансируемых мандатов не является уникальной российской ситуацией. Эти проблемы возникают во многих странах с переходной экономикой. Например, в Боснии и Герцеговине центральное правительство может принимать решения о повышении зарплаты, причем исполнять эти решения должны муниципалитеты. Финансовых ресурсов для повышения зарплаты у муниципалитетов, как правило, нет. Эта ситуация очень сильно напоминает Российскую.

В ряде стран Восточной Европы, например в Болгарии, Чехии, Венгрии муниципалитеты законодательно защищены от необеспеченных мандатов. Например, в Чехии это положение прямо прописано в Чешском национальном законе о муниципалитетах от 1990 года. Тем не менее, в Венгрии наблюдаются нарушения законодательства в этой области.

### 1.2.3 Природа и границы функций муниципалитетов по регулированию

Под регулированием здесь имеется возможность влиять в той или иной степени на услуги и продукты, производимые различными организациями для населения. Отметим, что в России существует не менее 50 организаций, которые могут придти на предприятие с проверкой и организаций осуществляющих лицензирование деятельности.

Правовая основа для регулятивной деятельности на муниципальном уровне. Основным вопросом, как и в случае предоставления услуг нового вида, является вопрос, имеют ли муниципалитеты законные основания заниматься регулированием в своих интересах. Здесь нужно проводить различие между правом муниципалитетов планировать свое развитие, например, делать планы развития города, и регулировать связанные с этими планами виды деятельности, в частности новое строительство.

В Албании права муниципалитетов в сфере регулирования законодательно определены. К ним относится выдача лицензий на некоторые виды деятельности, определение часов работы организаций оказывающих услуги и взимание некоторых видов штрафов.

При анализе деятельности по регулированию нужно принимать во внимание, какие рычаги воздействия есть у муниципалитетов в их взаимоотношениях с организациями различных типов, например с частными фирмами, спортивными клубами. Смежным вопросом является эффективность применения этих рычагов воздействия, например взимания штрафов в судебном порядке.

В Чехии муниципалитеты имеют независимую юрисдикцию по взиманию штрафов. Кроме того, они могут вводить дополнительные налоги в случае стихийных бедствий.

# 2. Финансовые ресурсы муниципалитетов

В данном разделе будут рассмотрены вопросы построения системы межбюджетных отношений таким образом, чтобы обеспечить муниципалитеты необходимыми ресурсами для выполнения возложенных на них функций. Анализ привязан к странам Восточной Европы.

Необходимость обеспечения муниципалитетов адекватными финансовыми ресурсами является фундаментальным принципом децентрализации. Муниципалитеты получают финансовые ресурсы из разных источников. Терминологические проблемы возникают при определении этих источников. В данной работе предлагается их следующая классификация:

Собственные финансовые источники, в том числе

* Местные налоги и платежи;
* Заемные средства;
* Другие финансовые источники, такие как пожертвования или продажа активов;

Трансферты, в том числе

* Доли от национальных налогов (в российском случае от региональных и местных налогов;
* Безвозмездные перечисления.

Во всех странах перечисленные источники финансирования комбинируются. Структура источников сильно варьируется по странам.

Значения терминов. Обсуждение проблем связанных с финансовыми ресурсами муниципалитетов по странам затруднено из-за различного смысла вкладываемого в одни и те же термины. Поэтому имеет смысл эти термины обсудить.

Под собственными финансовыми источниками в разных странах в законодательстве и статистике понимаются различные вещи. Как правило, в эту группу доходов включают все финансовые ресурсы, которые муниципалитеты получают непосредственно от физических лиц или компаний. По этой логике сюда нужно включать все налоговые поступления формирующие местные бюджеты. В более узком смысле собственными доходами налоговые поступления можно считать, в случае если муниципалитет участвует в их администрировании и может, хотя бы частично, определять величину поступлений от определенного источника. В Западной Европе распространен второй подход. В данной работе под собственными налоговыми доходами понимаются все местные налоги, независимо от того, могут ли муниципалитеты изменять их величину или нет.

Отметим, что во всей Западной Европе превалируют тенденции усиления собственных финансовых источников муниципалитетов (в приведенном "узком" смысле). Исключение здесь составляет Великобритания.

Под местными налогами в различных странах Восточной Европы понимают разные виды налогов. Разночтения здесь в принципе аналогичны приведенным выше. В работе термин используется в "широком" значении.

Трансферты, гранты, доля в доходах. Эти термины используются для обозначения финансовых ресурсов, которые получают муниципалитеты от центрального правительства, региональных властей (если таковые имеются) и возможно от других муниципалитетов. В различных странах могут применяться разные термины. В работе используется один термин "трансферты".

Окно 2.

Во многих странах Восточной Европы источники доходов местных бюджетов закреплены законодательно. Структура доходов местных бюджетов разнится по странам весьма существенно. В Таблице 3 приведена структура доходов местных бюджетов в Болгарии в 1996-1999 годах.

Таблица 3 Структура доходов местных бюджетов (в %)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Доля в общих доходах | 1996 год | 1997 год | 1998 год | 1999 год (план) |
| Трансферты | 30,4 | 31,4 | 30,5 | 23,0 |
| Часть от подоходного налога | 31,4 | 33,9 | 30,3 | 32,0 |
| Часть от налога на прибыль | 13,2 | 20,8 | 15,3 | 16,0 |
| Местные налоги | 5,4 | 2,0 | 4,9 | 5,2 |
| Местные платежи | 4,9 | 3,2 | 6,2 | 6,8 |

Источник: Данные Министерства финансов.

Данные Таблицы 3 иллюстрируют неустойчивость структуры налоговых поступлений в муниципальные бюджеты в трансформационный период.

Для сравнения приведем российские показатели. По данным Министерства Финансов в 1999 году в структуре доходов местных бюджетов 13,1% приходился на местные налоги, 57,9%- на федеральные и региональные (регулирующие) налоги, 24,3% на трансферты и 4,8% на неналоговые доходы и доходы целевых бюджетных фондов. Таким образом, по чисто формальным признакам, степень децентрализации доходов в России выше, чем в Болгарии.

## 2.1 Собственные доходы муниципалитетов

### 2.1.1 Местные налоги и платежи

Местные налоги и платежи являются наиболее важной частью собственных доходов муниципалитетов. На практике, от того, как в законодательстве регламентирован порядок сбора местных налогов, во многом зависит качество муниципальных услуг. Практика взимания местных налогов и платежей в странах Восточной Европы весьма разнообразна. В Албании муниципалитеты имеют право вводить от 10 до 20 местных налогов и платежей. Наиболее важными являются плата за уборку мусора, плата за регистрацию бизнеса, налог на малый бизнес.

В Болгарии муниципалитетам достаются малая часть местных налогов.

В Эстонии муниципалитеты имеют широкие права устанавливать налоги, и даже право на установление налога на прибыль корпораций.

В Латвии нет местных налогов.

Окно 3

В Венгрии муниципалитеты имеют право вводить пять местных налогов (местные налоги могут не вводится вовсе.). При этом один объект налогообложения не может быть обложен дважды. Если базой налогообложения является имущество, то может использоваться используемая площадь в квадратных метрах или скорректированная рыночная стоимость, которая составляет 50% от рыночной цены. Налоги следующие:

1.Налог на имущество.

Налог взимается с имущества предприятий и физических лиц, включая квартиры, дома, летние коттеджи, гаражи и др.

Максимальная ставка налога составляет 900 форинтов за квадратный метр или 3% от скорректированной рыночной стоимости.

2. Налог на городскую землю.

Налог на городскую землю взимается с владельцев неиспользуемой земли. Максимальная ставка составляет 200 форинтов за квадратный метр или 3% от скорректированной рыночной стоимости.

3.Налог с продаж.

Представляет собой налог с оборота на нетто продажи (стоимость продаж за вычетом стоимости приобретенных товаров и услуг). Налог не взимается в муниципалитетах с численностью менее чем 500 человек. Максимальная ставка налога с общего объема продаж составляет 2%. Для временной деятельности максимальная ставка составляет 5000 форинтов в день.

4. Коммунальный налог.

Коммунальный налог взимается как с жителей, проживающих в квартире (доме), так с предпринимателей, которые платят за каждого работника.

Коммунальный налог на жителей представляет собой фиксированную ежегодную плату. Максимальный размер этой платы составляет 12 тысяч форинтов на жителя.

Коммунальный налог на предпринимателей имеет максимальную ставку в 2000 тысячи форинтов за одного занятого в год.

5.Налог на туризм.

Базой для уплаты налога является количество ночей проведенных постояльцами в коттеджах или летних домиках. Налог может взиматься в виде фиксированной ставки или в виде процента от стоимости проживания.

Максимальная ставка составляет 300 форинтов за проживающего за ночь или 4% от стоимости проживания. За первую ночь налог не платится.

Максимальная ставка для владельцев летних коттеджей составляет 900 форинтов в год за квадратный метр (альтернативный вариант уплаты налога).

В Таблице 4 представлены доходы от местных налогов как процент от суммы местных налогов.

Таблица 4

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Виды налогов/годы | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
| Налог с продаж | 78,6 | 78,9 | 82,3 | 81,8 | 83,1 |
| Коммунальный налог | 5,9 | 5,0 | 3,9 | 3,3 | 2,8 |
| Налог на городскую землю | 1,7 | 2,1 | 1,8 | 1,6 | 1,5 |
| Налог на имущество | 9,6 | 9,6 | 8,9 | 10,3 | 9,7 |
| Налог на туризм | 3,4 | 3,1 | 2,4 | 2,4 | 2,2 |

Источник: Министерство финансов.

#### 2.1.1.1 Права муниципалитетов по введению местных налогов и природа этих налогов

В Европейской Хартии о самоуправлении сказано, что муниципалитеты должны получать часть своих доходов от местных налогов и платежей и что в рамках общего законодательства они должны иметь возможность вводить эти налоги и варьировать ставку.

Страновое законодательство о местных налогах может сильно различаться. Горизонт различий может простираться от общих фраз о широких полномочиях местных властей, устанавливать местные налоги и платежи в соответствии со своими потребностями до полной регламентации в национальном законодательстве системы местных налогов и платежей.

Во многих европейских странах с переходной экономикой права муниципалитетов по введению новых местных налогов и платежей невелики или вовсе отсутствуют. Например, в Болгарии муниципалитеты не имеют права самостоятельно администрировать местные налоги, такие как налог на имущество, на наследство, на автомобили. Все регламентировано в национальном законодательстве.

В Чехии муниципалитеты не имеют права самостоятельно вводить налоги, регулировать ставки, определять случаи налоговых послаблений.

В Латвии все налоги являются государственными.

Право определять как распоряжаться доходами от местных налогов и платежей.

В этой сфере возможны самые разные решения. В Македонии муниципалитеты получают так называемую городскую ренту, коммунальные платежи и плату за временно проживающих, но использовать эти доходы они могут только на городское развитие, очистку воды и благоустройство, а также туристические программы. Половину городской ренты (налога на городскую землю) можно использовать на капитальные вложения в муниципальные предприятия.

Право определять налоговые ставки и корректировать налогооблагаемую базу.

Муниципалитеты могут просто получать доходы от местных налогов в соответствии с национальным законодательством, но могут и иметь некоторую самостоятельность в определении налоговых ставок и корректировки налоговой базы. Право на самостоятельную корректировку налоговой базы особенно важно в условиях сильной инфляции.

Во многих странах Западной Европы обычным является право муниципалитетов корректировать налоговые ставки. В Италии муниципалитеты имеют право даже вводить различные налоговые ставки на один и тот же налог в разных районах. Исключением в области свобод, предоставляемых муниципалитетам, является Франция.

Право устанавливать плату за услуги.

Муниципалитеты могут иметь и не иметь права самостоятельно устанавливать тарифы на услуги. Возможна ситуация при которой эти свободы контролируются отраслевыми министерствами.

В Болгарии большинство тарифных ставок за услуги (таких как предоставление рыночного места, плата за детские сады, билеты в парки отдыха) имеют верхний и нижний лимиты, и муниципалитет самостоятельно выбирает значение в установленных пределах. По таким услугам, как обеспечение водой, отоплением, уборкой мусора, общественный транспорт тарифы определяются централизованно.

В Чехии некоторые тарифы устанавливают муниципалитеты. Плата за уборку мусора, лицензирование, выдачу разрешений различного рода устанавливается централизованно.

В Венгрии муниципалитеты имеют право самостоятельно определять большинство тарифов. Сюда относятся и плата за воду и уборка мусора и поставки тепла.

Право администрировать местные налоги и платежи.

Право администрирования означает право на определение налогоплательщика или плательщика тарифа, право на сбор налогов и платежей, право на применение санкций в случае неплатежей, право на сбор штрафов и пеней.

Вновь обратимся к межстрановым сравнениям.

В Латвии и Литве налоговое администрирование централизовано.

В Венгрии муниципалитеты обладают правом администрирования местных налогов. Цена администрирования местных налогов муниципалитетами составляет от 2,8 до 8,7% от сбора налогов.

В Македонии муниципалитеты обладают правом администрирования местных налогов и платежей, но собирают не более 50% платы за коммунальные услуги.

В России деятельность по сбору налогов и сборов осуществляет Министерство Российской Федерации по налогам и сборам (МНС) непосредственно и через свои территориальные управления и инспекции. Таким образом, муниципалитеты в России не имеют права администрирования местных налогов. Инспекции МНС по городам и районам собирают на своей территории все виды налогов – федеральные, региональные и местные. Вместе с тем, муниципалитеты в России обладают правом администрирования сбора многих видов тарифных платежей.

####

#### 2.1.1.2 Экономические и технические факторы определения системы местных налогов

Рассмотрим принципы разграничения налоговых доходов по уровням бюджетной системы и формирования системы местных налогов. Можно выделить общие принципы отнесения тех или иных налогов к местным налогам. К этим принципам можно отнести прозрачность для налогоплательщиков, достаточность (эти налоги должны покрывать значительную часть потребности муниципалитетов в финансовых ресурсах), налоговое бремя по конкретным видам налогов не должно легко экспортироваться в другие муниципалитеты. Не будем забывать и об общих принципах построения налоговых систем – принципах субсидиарности и социальной справедливости.

Рассмотрим основные виды налогов и проанализируем целесообразность их отнесения к местному уровню.

Налог на добавленную стоимость. Вероятно, для стран с переходной экономикой этот налог нерационально относить к местному уровню. Важнейшим препятствием является внешняя торговля. Как правило, экспортная продукция этим налогом не обкладывается (в России был разный режим внешней торговли со странами ближнего и дальнего зарубежья, но в настоящее время режимы унифицированы, и экспорт не обкладывается НДС). Если отнести НДС на местный уровень, муниципалитетам пришлось бы возвращать его экспортерам, работающим на их территории. С другой стороны, муниципалитеты получали бы возможность взимать НДС с импортеров на своей территории, что противоречило бы принципу социальной справедливости. Вообще, налоги, связанные с внешней торговлей лучше не относить на местный уровень.

Муниципалитеты должны обладать определенной свободой в выборе ставки. Варьирование ставки НДС по территории страны едва ли можно считать положительным явлением для переходных экономик.

Налог на прибыль корпораций. Отнесение этого налога на местный уровень сопряжено с рядом проблем. Первый круг проблем связан с цикличностью производства и неустойчивостью налога. Второй круг проблем связан с тем, что если муниципалитеты лишить доходов от налога на прибыль, то им придется перечислять значительные трансферты от других уровней власти, что противоречило бы общим принципам построения системы местных налогов. Приемлемым решением для стран с переходной экономикой является определение доли налога на прибыль, которую целесообразно оставлять за местным уровнем. (В России, в соответствии с налоговым кодексом, за местным уровнем закрепляется всего 2 % ставка налога на прибыль организаций, Ставка в 14,5% закрепляется за региональным уровнем). Отметим, что в большинстве штатов в США введен налог штата на прибыль корпораций, который, однако, составляет незначительную долю их доходов.

Подоходный налог. Этот налог следует признать хорошим для субнационального уровня и для муниципалитетов в частности. Его непросто экспортировать и легко администрировать. В ряде развитых стран (например, в США) он играет основную роль в формировании национальных консолидированных бюджетов. Значительная часть этого налога в США поступает в федеральный бюджет. Региональные и местные власти при взимании этого налога используют ту же налоговую базу, что и федеральные, что облегчает администрирование налога. В большинстве развивающихся стран подоходный налог взимается в основном только с работающих на предприятиях, с занятых незарегистрированной самостоятельной деятельностью его собрать сложно.

В некоторых работах выражается мнение, что поскольку подоходный налог играет важную роль в выравнивании доходов, в национальных масштабах, его нецелесообразно собирать на региональном и местном уровнях. Однако если местные правительства собирают небольшую плоскую (независящую от уровня дохода) ставку подоходного налога в дополнении к федеральной ставке, выравнивающая роль этого налога сохраняется. Во многих странах Западной Европы муниципалитеты могут вводить подоходный налог.

В России Законодательство развивается одновременно и в соответствии и в несоответствии с общей концепцией. Закрепленная в Налоговом Кодексе плоская ставка подоходного налога не соответствует выравнивающей функции этого налога. В соответствии с Законом о бюджете на 2002 год 100% этого налога поступает в консолидированные бюджеты Субъектов федерации. Разделение этого налога между региональным и местным уровнем осуществляется путем переговоров между регионами и муниципалитетами. Поскольку для многих муниципалитетов подоходный налог является основным, выделение им доли в подоходном налоге, собранном на их территории превращается в основной рычаг финансового воздействия регионов на муниципалитеты.

Акцизы. Акцизы могут формировать местные бюджеты. Вопрос осложняется, если производство подакцизных товаров является государственной монополией. В этом случае налоговое бремя может быть экспортировано и, муниципалитеты получают избыточные, по сравнению с другими, ресурсы.

В России акцизы на минеральное сырье и продукцию нефтепереработки целиком зачисляются в федеральный бюджет, акцизы на спирт из пищевого сырья и водку поровну делятся между федеральным и региональным уровнями; акцизы на вино, коньяк, пиво, ювелирные изделия целиком попадают в консолидированные бюджеты территорий, но, как правило, формируют преимущественно территориальные бюджеты.

Налоги с розничных продаж. Во многих странах с переходной экономикой эти налоги не собираются ввиду сложностей с администрированием. В России введен налог с продаж как региональный налог, доходы от которого формируют территориальный и местные налоги.

Налог на автомобили. Представляет собой налог весьма пригодный для муниципалитетов. Разновидностями этого налога могут быть налоги на парковку, выдачу водительских прав, на мощность автомобиля. Эти налоги легко администрировать и трудно экспортировать. Наибольшие доходы муниципалитетам могут принести налоги на автомобильное топливо, правда во многих случаях национальные правительства хотят эти налоги централизовать, что имеет свои резоны. В России акцизы на нефтепродукты поступают в федеральный бюджет, дорожный налог значительно уменьшен и вскоре вообще будет отменен, что существенно снижает возможности муниципалитетов по сбору доходов с автомобилей.

Налог на имущество. В теоретическом плане это наилучший источник формирования местных бюджетов. В большинстве стран мира налог на имущество участвует в формировании местных бюджетов. Этот налог хорош для местных властей, поскольку услуги, которые они предоставляют, получают как раз различные виды собственников. Таким образом, этот налог представляет собой как бы плату за услуги. Налоговое бремя по этому виду налога не просто экспортировать (за исключением части собственности, принадлежащей нерезидентам). Налог на имущество – это налог на богатство физических лиц и организаций, которое хорошо осязаемо в муниципалитете. Потенциально налог на имущество должен стать основным источником доходов местных бюджетов, но на практике он редко играет заметную роль. В странах с переходной экономикой этот налог трудно администрировать, и он политически непопулярен. Поэтому, эффективную ставку налога на имущество в этих странах лучше поддерживать на низком уровне. Во всех странах муниципалитеты имеют право вводить налог на имущество. Исключение составляют Швеция и Мальта.

В России налог на имущество предприятий является региональным налогом и поступления от него в территориальные, и местные бюджеты делятся в пропорции 50 на 50. Налог на имущество физических лиц является муниципальным.

Во всех странах Восточной Европы налог на имущество взимается с оценочной восстановительной стоимости. Обычно он исчисляется как фиксированная стоимость с одного квадратного метра земли или строения, возможно с вариациями по типам строений. При этом постоянно поднимается вопрос о том, как и в какие сроки перейти к исчислению налога на имущество с его рыночной стоимости. Процесс уже пошел. В Венгрии два муниципалитета заявили, что они уже пользуются рыночными оценками имущества при исчислении налога на имущество.

### 2.1.2 Долги муниципалитетов

Даже в самых богатых странах муниципалитеты не в состоянии финансировать необходимые капитальные расходы только из своих текущих доходов. Как правило, они пытаются занять деньги для финансирования капитального строительства объектов инфраструктуры и вложений в основные фонды для оказания услуг (как здания, так и машины и оборудование). Планируя процесс заимствований, муниципалитеты часто рассчитывают на участие в возврате долга организаций и физических лиц, которые будут пользоваться вновь созданными объектами. Доступ к заемным ресурсам очень важен для муниципалитетов стран, которые стоят в очереди на вступление в Европейский союз и должны сделать существенные вложения охрану окружающей среды.

Одна из концепций заимствования муниципалитетами и региональными администрациями заключается в том, что продолжительность займа должна примерно соответствовать продолжительности жизни возводимого объекта.

Для того чтобы делать заимствования муниципалитеты должны иметь доступ к национальным рынкам капитала, в рамках соответствующего законодательства. Это положение присутствует в Европейской Хартии по самоуправлению.

Межстрановые исследования показывают, что выпуск облигаций для финансирования капитальных проектов с большими сроками окупаемости не является обычной практикой для большинства стран с переходной экономикой. Это происходит из-за неразвитости рынков капиталов. Между тем, в ряде стран Западной Европы и в США выпуск облигаций муниципалитетами является обычной практикой. В недавнем прошлом в странах Западной Европы использовались специальные программы по обеспечению финансового посредничества для муниципалитетов. Эти программы помогали делать займы муниципалитетам, которые не могли самостоятельно договориться с банками или выпустить облигации.

#### 2.1.2.1 Права муниципалитетов по заимствованию

В государственных интересах и в интересах участников финансовых рынков вводить определенные ограничения для муниципалитетов по порядку и объему заимствований.

Если говорить о правах муниципалитетов делать заимствования, то в странах Восточной Европы, как правило, эти права достаточно обширны. Выделяются Латвия и Литва, где права муниципалитетов на заимствование централизованы.

В Болгарии существует простое и прозрачное законодательство в области муниципальных заимствований. Однако реальные заимствования в этой стране невелики из-за неразвитости кредитных рынков.

Для того чтобы сделать муниципальный заем в Болгарии достаточно решения местного совета.

В Чехии законодательство предоставляет муниципалитетам широкие права по заимствованиям. В законодательстве нет ограничений по источникам и целям и условиям заимствований. Муниципалитеты могут занимать у чешских и иностранных банков, выпускать муниципальные облигации и брать займы у предприятий нефинансового сектора.

В Румынии муниципалитеты могут делать заимствования внутри страны на свой страх и риск, но для выхода на международные рынки им требуется разрешение государственной Комиссии по займам.

В большинстве развитых стран и стран Восточной Европы государство накладывает различные ограничения на муниципальные права заимствования. Рекомендации ОECD предписывают национальным министерствам финансов регистрировать муниципальные выпуски ценных бумаг и вводить определенные правила и ограничения на их выпуск. Желательным считается требование, чтобы местные власти создавали системы гарантийного покрытия своих ценных бумаг. Недопустимой считается практика гарантирования Центральным правительством муниципальных займов.

В России законодательство по муниципальным заимствованиям находится в стадии становления. В соответствии с Бюджетным кодексом муниципалитеты имеют право делать внутренние заимствования для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов, а также для финансирования расходов на погашение муниципальных долговых обязательств. Таким образом, муниципалитеты могут занимать средства на любые цели, необязательно на цели капитального строительства.

В муниципалитетах правами заимствования в законодательных рамках обладает исполнительная власть, согласовывать решения с представительной властью не нужно.

Право внешних заимствований для муниципалитетов в Бюджетном кодексе не предусмотрено.

Муниципалитеты могут выпускать облигации для размещения на внутреннем рынке с обязательной регистрацией их в Минфине РФ. Никаких правил по страхованию муниципальных займов Минфин РФ муниципалитетам не вменяет.

В соответствии с Бюджетным кодексом, размер дефицита местного бюджета не может превышать 10% объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. Расходы на обслуживание муниципального долга в текущем финансовом году не должны превышать 15% объема расходов муниципального бюджета.

Муниципальные заимствования в России в настоящее время затруднены из-за неразвитости финансовых рынков и отсутствия доверия у кредиторов к муниципалитетам как к заемщикам. После финансового кризиса 1998 года муниципалитетам сложно (за редкими исключениями) взять банковский кредит и выйти на рынок ценных бумаг. В портфелях многих российских банков и инвестиционных компаний еще хранятся обязательства муниципалитетов возникшие до кризиса и ценные бумаги муниципалитетов. Поэтому, в настоящее время выход муниципалитетов на финансовые рынки возможен только в случае предоставления ими прозрачного для инвесторов финансового плана. С этим в России всегда были проблемы.

2.1.2.2 Финансовые и технические проблемы заимствований муниципалитетов

Кредитоспособность муниципалитетов. Ряд факторов определяют финансовую способность муниципалитетов брать кредиты. Ключевым здесь является вопрос, может ли муниципалитет создавать устойчивое превышение доходов над расходами и есть ли ограничения на использование этого избытка. В странах с серьезной инфляцией важным является анализ способности муниципалитетов соответствующим образом увеличивать стоимость муниципальных услуг. Необходимо также оценить возможности использования других видов обеспечения при кредитовании, а не только текущих доходов муниципалитетов, например муниципальное имущество.

Например, в Румынии до законодательных реформ 1998 года ряд факторов ограничивал кредитоспособность муниципалитетов. К этим факторам относилась недостаточная ясность в вопросах муниципальной собственности и неспособность местных властей переносить избыток финансовых ресурсов с одного года на другой.

Для кредитора муниципалитета важно знать, что произойдет в случае неспособности последнего отвечать по обязательствам. В США и в ряде других развитых стран существует законодательство о банкротствах муниципалитетов. В Венгрии в 1995 году три небольших муниципалитета приняли совместное положение о банкротстве. В России законодательство по муниципальным банкротствам только создается.

В России большинство муниципалитетов имеют весьма низкую кредитоспособность. В то же время, ряд муниципалитетов способен брать банковские кредиты, а многие банки имеют избыточную ликвидность. В этой связи важной представляется деятельность рейтинговых агентств по оценке кредитоспособности муниципалитетов, которые помогали бы кредиторам и заемщикам находить друг друга.

Многие проекты инвестиций в основные фонды муниципалитетов связаны с местными предприятиями, работающими полностью или частично на коммерческой основе. Финансовые схемы возврата средств в этих случаях основаны на платежах населения за услуги и не связаны с местными бюджетами. Но и в этих случаях кредитные риски высоки. В ряде стран муниципалитеты пользуются различными формами государственной поддержки при заимствованиях. В Польше, если заемщиками являются "ассоциации соседей", Центральное правительство выплачивает 70% от процентных платежей по займам.

### 2.1.3 Другие собственные источники финансовых ресурсов муниципалитетов

Доходы от муниципальной собственности. Сюда относятся доходы сдачи собственности, рентные доходы, доходы от лизинга и, наконец, от продажи имущества. Законодательство в этой сфере по странам может существенно различаться. В Румынии местные власти могут продавать свое имущество, но обязаны инвестировать эти средства.

Финансовые доходы. Муниципалитеты могут иметь право кредитовать физических или юридических лиц и размещать бюджетные средства в банках под проценты. В России получение средств виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях предусмотрено Бюджетным кодексом. Коммерческое кредитование за счет средств бюджета также предусмотрено. Доходы от коммерческой деятельности. Муниципалитеты могут быть владельцами унитарных предприятий или входить в уставный капитал коммерческих предприятий и получать причитающуюся им часть прибыли. В России такая форма доходов муниципалитетов предусмотрена Бюджетным кодексом.

Подарки и гранты. Муниципалитеты могут иметь доходы от грантов, предоставленных общественными или коммерческими организациями, в том числе иностранными. В России и в странах Восточной Европы такие виды доходов предусмотрены законодательством.

2.2 Трансферты

Все страны Восточной Европы применяют практику предоставления трансфертов от Центрального и регионального правительств местным правительствам. В обозримом будущем эта практика будет продолжаться.

Межбюджетные трансферты (здесь имеются ввиду безвозмездные перечисления) могут рассматриваться в двух измерениях. Во-первых, можно говорить о ежегодно выделяемом общем объеме национального или федерального бюджета выделяемого на трансферты (вертикальная бюджетная сбалансированность) и во вторых – о распределении этого объема между нижестоящими бюджетами (горизонтальная бюджетная сбалансированность).

В международной практике существует три основных подхода к определению общей величины трансферта в вышестоящем бюджете: определение доли в национальном бюджете, решения ad hoc (например, эта доля ежегодно определяется парламентом) и на принципах возмещения одобренных расходов.

Когда общая величина трансферта определена, возникает проблема его деления. Тут возможны четыре общие подхода: возврат части дохода территориям, где они были получены (по принципу источника), по формуле, по принципу ad hoc (от случая к случаю) и по принципу возмещения расходов. (Источник: Roy Bahl. Implementation rules for fiscal decentralization. W.B. 1999)

Двухмерная система классификации межбюджетных трансфертов приводит к 12 возможным типам трансфертов. Опишем некоторые из них.

* Тип А. Общая величина трансферта определяется как доля в национальном (региональном) бюджете и при ее распределении используется принцип источника. Тогда трансферт равен части налогов собранных на его территории. Этот подход применяется во многих развитых странах и в большинстве стран с транзитной экономикой.
* Тип Б. Общая величина трансферта определяется как доля в национальном бюджете, но при ее распределении используются специальные формулы. Например, на Филиппинах 40% национального бюджета распределяется между территориями на базе их населения и занимаемой площади.
* Тип В. Определение величины трансферта такое же, как в предыдущих случаях, но распределения происходит по принципу одобренных затрат (например зарплат учителей, проектов строительства бюджетных учреждений).

Ситуации другого типа возникают при принятии решений ad hoc. Если этот способ применяется и при вертикальном и при горизонтальном бюджетном балансировании, то это ситуация полного государственного произвола. Если общая величина трансфертов определяется произвольно, но при ее распределении применяются некоторые правила, например, правило соответствия величине налогов, собранных на определенной территории – это более упорядоченная ситуация.

Некоторые методы достижения вертикальной и горизонтальной бюджетной сбалансированности вообще не совместимы. Например, если общая величина трансферта определяется на основе одобренных затрат, ее нелогично распределять ни в соответствии с собранными на территории налогами, ни по формулам, ни произвольно. Единственный допустимый в этом случае способ – это распределение по принципу возмещения расходов. Здесь речь идет о выделении обусловленного трансферта, который муниципалитет должен потратить определенным образом, например, выплатить зарплату учителям или пособия определенным группам населения.

Приведенные примеры трансфертов можно оценивать как более или менее соответствующие принципам децентрализации бюджетной системы. Наиболее "централизованный случай" - применение для вертикальной и горизонтальной бюджетной сбалансированности способа ad hoc. Тип А и Тип Б трансфертов похожи, но приведут к разным экономическим последствиям. Применение трансфертов тапа А приведет к большому экономическому неравенству территорий и муниципалитетов — они получат трансферты в прямой пропорции от их экономического потенциала. Тип Б позволит распределить богатство более равномерно. Часто забывают, что применение тех или иных систем распределения трансфертов должно соответствовать общим целям бюджетной политики.

Оценим российскую ситуацию. Общая величина федеральных трансфертов в настоящее время определяется по принципу ad hoc. Распределяются эти трансферты территориям по формуле.

Общая величина трансфертов выделяемых территориальными властями муниципалитетам определяется методом ad hoc и этим же методом распределяется между муниципалитетами. Считать эту ситуацию централизованной все же нельзя, она скорее хаотическая.

В странах Западной и Восточной Европы существует практика предоставления как не обусловленных, так и обусловленных трансфертов (как и в России). Не которые становые данные, иллюстрирующие соотношение между безусловными и целевыми трансфертами приведены в Таблице 4 в процентах от их общего объема.

Таблица 4.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Страна/год | Целевые трансферты | Нецелевые трансферты | Итог |
| Дания, 1996 | 54,0 | 46,0 | 100 |
| Венгрия 1996 | 21,3 | 78,7 | 100 |
| Латвия | 70,5 | 29,5 | 100 |

Как видно из приведенных данных, выделение трансфертов в соответствии с принципом возмещения расходов весьма распространено.

Во Франции в начале 80-х взамен многочисленных видов трансфертов муниципалитетам был введен "генеральный трансферт" составляющих большую часть трансфертных перечислений и предназначенный специально для выполнения муниципалитетами государственных мандатов.

Окно 3.

Распределение трансфертов в Великобритании.

В Великобритании действует система выделения грантов (безвозмездных перечислений) муниципалитетам. Эта система основана на оценке Центральным правительством потребности муниципалитетов в финансовых ресурсах, необходимых для выполнения ими своих функций при вычете из этой потребности доходов местных властей от местных налогов и долей от национальных доходов.

Для каждого муниципалитета рассчитываются Стандартные расходные потребности (Standard Spending Assessment). Для этого расчета используются специальные формулы с большим количеством переменных, характеризующих объективные параметры, влияющие на величину расходов определенного вида в муниципалитете. Выбранные параметры взвешиваются на основе экспертно подобранных весов (веса могут определяться на основе регрессионного анализа). При использовании формульного подхода к определению величины грантов, некоторые параметры все же уточняются путем консультаций с муниципалитетами.

Общая величина грантов определяется Центральным правительством на основе макроэкономических соображений. При этом учитываются средства выделенные на эти цели в предыдущие годы, инфляция, изменения в государственной социальной политике, экономические задачи, которые муниципалитеты должны решить по мнению Центрального правительства (можно сказать, что применяется подход ad hoc).

После определения общей величины национального бюджета выделяемой на гранты, она делится по функциональному признаку. Например, в 1995 году деление производилось следующим образом: образование – 40,1%; социальные услуги – 15%; полиция – 13,6%; дороги – 4,1%; обслуживание долга – 4,5%; противопожарная охрана – 2,7%; все остальное, включая административные расходы, культуру, уборку мусора и пр. – 20%;

Далее для каждой выделенной части делались специальные расчеты.

Например, по образованию сначала было произведено деление расходов внутри группы. При этом на начальное образование было выделено 40,2% расходов, на среднее образование – 42,8%, на старшие классы средней школы – 6,2%, на дошкольное образование 5,6 процентов на особо одаренных детей – 5,2%. После такого деления каждый муниципалитет получает грант на конкретный вид образования. Величина этих специализированных грантов зависит от некоторых объективных параметров взвешенных на основе специальных весов.

Для определения величины муниципального гранта на среднее образование в 1995 году применялись следующие параметры и веса:

* Численность детей от 10 до 16 лет – 76,5%;
* Дополнительные затраты связанные с количеством детей у одиноких родителей, в семьях получающих материальную помощь и в иностранных семьях – 16,1%;
* Плотность населения – 1,3%;
* Количество детей, которым полагается бесплатное питание в школе – 2,0%;
* Поправка на стоимость жизни (дополнительные средства получают муниципалитеты с более высокой стоимостью рабочей силы, такие как Лондон, южная и Восточная Англия.).

### 2.2.1 Доходы муниципалитетов от федеральных и региональных налогов

Во многих странах Восточной Европы, в следствие недостатка у муниципалитетов финансовых ресурсов, распространена практика предоставления им доходов в виде долей от национальных налогов (в федеративных государствах и от региональных налогов). Эти доходы следует рассматривать как трансферты специального вида от национального и регионального уровней власти муниципалитетам.

Анализируя страновую практику предоставления трансфертов муниципалитетам через доли от федеральных и региональных налогов следует обратить внимание на следующие важные моменты: закрепление части налогов за муниципалитетами может происходить на постоянной основе и на основе решений принимаемых ежегодно; важен выбор налогов которые расщепляются и наконец важна формула расщепления. Общие подходы к решению проблем в этой сфере выделить трудно. Можно отметить только, что практика перечисления части федеральных и региональных налогов муниципалитетам (разделения доходов) не вполне соответствует общим принципам фискальной автономии.

Обратимся к практике стран Восточной Европы. Перед этим отметим, что в странах Западной Европы разделение доходов имеет место, но не играет важной роли для муниципалитетов.

В Болгарии муниципалитеты получают часть налога на прибыль и подоходного налога, и это составляет большую часть их доходов. Решения о долях расщепления принимаются ежегодно в ходе утверждения Государственного бюджета.

В Чехии при реформировании системы межбюджетных отношений была поставлена цель уменьшения государственных субсидий муниципалитетам и вместо введения достаточной системы местных налогов последние стали получать долю от налога на зарплату. Эта система оказалась эффективной, однако она усугубляет существующее экономическое неравенство между регионами, и осложняет межмуниципальную конкуренцию.

В Эстонии расщепляются подоходный налог, налог на землю и налог на игорный бизнес. В Латвии муниципалитеты получают часть подоходного налога.

В Венгрии муниципалитеты делят с Центральным правительством два вида налогов – подоходный налог и налог на автомобили, при этом подоходный налог для них более важен. Опыт Венгрии позволяет извлечь два важных урока. В Венгрии постоянно делаются попытки изменить долю расщепления подоходного налога между национальным и местными уровнями. Кроме того, постоянно делаются попытки создать более справедливую систему распределения этого налога между муниципалитетами, что приводит к использованию сложных формул и только запутывает население.

В Польше, как и в Чехии, Министерство финансов Польши устанавливает налоговые ставки (и тарифы) почти по всем видам налогов, даже если эти доходы целиком поступают в местные бюджеты. Такое положение вещей ведет к тому, что польские муниципалитеты основную часть налоговых доходов получают через разделенные налоги, прежде всего налога на прибыль корпораций и подоходного налога. Сильной стороной польской системы разделения доходов следует признать ее постоянство в отношении обоих указанных видов налогов. Проблемы у муниципалитетов возникают из-за непредсказуемости общей величины налоговых сборов. За годы реформ польское правительство часто меняло ставки подоходного налога, вводило различные льготы. Вследствие этого, муниципалитеты не могли контролировать и планировать свои доходы.

В России разделенные доходы (регулирующие налоги) составляют большую часть налоговых доходов муниципалитетов. В 1999 году по данным Минфина РФ федеральные и региональные налоги составляли около 82% налоговых доходов муниципалитетов. При этом в некоторых случаях можно говорить о закреплении этих налогов за местным уровнем на постоянной основе (налог на прибыль организаций, налог на имущество предприятий и некоторые другие). В случае подоходного налога решения о расщеплении отданы на откуп региональным властям. В результате, планировать налоговые доходы российским муниципалитетам ничуть не проще чем польским.

В Таблице 5 представлены данные характеризующие "дизайн" структуры доходов муниципалитетов в Западной и Восточной Европе на примере трех стран – Дании, Венгрии и Латвии.

Таблица 5 Налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов (в %) к итогу. Данные 1995 года.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Дания | Венгрия | Латвия |
| Налоговые доходы | 70,6 | 32,0 | 66,2 |
| В т.ч доходы от местных налогов | 68,6 | 13,7 | 0,0 |
| Неналоговые доходы | 4,2 | 20,8 | 14,1 |
| Гранты | 25,2 | 47,2 | 19,7 |
| Всего | 100 | 100 | 100 |

Источник: Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs. OECD 1999

Как видно из Таблицы 5 налоговые доходы доминируют в бюджетах Дании и Латвии. Неналоговые доходы играют важную роль в бюджетах Венгрии и Латвии. Гранты занимают наибольший удельный вес в Венгрии. Вообще то в Дании и Латвии налоговые доходы занимают очень большой удельный вес, по странам OECD в 1995 году эта доля в среднем составляла 42,5%. Часть грантов в общих доходах в Венгрии намного ближе к среднему европейскому профилю.

Невзвешенная доля грантов в доходах муниципальных бюджетов по странам OECD составляет 38%. Дания и Латвия имеют такой же процент грантов в местных доходах, как такие унитарные государства как Финляндия, Испания и Швеция, в то время как Венгрию можно сравнить с Италией, Нидерландами и Португалией.

Долю грантов в доходах муниципальных бюджетов, связанную с вертикальным бюджетным балансированием часто считают измерителем степени децентрализации бюджетной системы. В соответствии с таким критерием, Латвия окажется самой децентрализованной страной. Однако более правильно в методическом отношении степень децентрализации измерять долей собственных доходов муниципальных бюджетов в их общем объеме. Тогда, в соответствии с приведенной выше классификацией, доля собственных доходов в Дании составит 72,8%, в Венгрии 34,5% и в Латвии 14,1%.

## 2.2.2 Структура доходов и расходов муниципалитетов и их возможности по выходу на финансовые рынки

В работе уже обсуждались проблемы связанные с муниципальными заимствованиями. Возможности муниципалитетов выходить на финансовые рынки (занимать деньги) зависят от структуры доходов и от расходов муниципалитетов. Потенциальных кредиторов будет прежде всего интересовать соотношение налоговых доходов муниципалитетов и межбюджетных перечислений. Последние представляются наиболее неустойчивой частью доходов муниципалитетов (это общее утверждение в целом соответствует российской практике). Соотношение между налоговыми поступлениями и трансфертами (в обычном российском понимании этого слова) как правило тщательно анализируется и рейтинговыми агентствами, занимающимися присвоением кредитных рейтингов органам регионального и местного самоуправления.

Стабильность межбюджетных потоков при построении рейтингов анализируется на основе временных рядов, а также в свете региональной и национальной политики в отношении предоставления безвозмездных перечислений, а также налоговой политики, экономического роста и налогового потенциала региона в котором расположен муниципалитет.

Тщательному анализу при оценке кредитоспособности муниципалитета и построении кредитных рейтингов подвергаются налоговые доходы. Мы уже отмечали, что в странах Восточной Европы и в России налоговые доходы в основном формируются за счет долей федеральных и региональных налогов. В этой ситуации анализу будет подвергаться устойчивость межбюджетных отношений в части определения местных долей в налогах. В частности, в России можно говорить о налогах закрепленных за местным уровнем в соответствии с Налоговым кодексом и другими нормативными документами. Это относится к налогу на прибыль организаций, налогу на имущество предприятий, некоторым акцизам и ресурсным налогам.

При анализе налоговых поступлений существенным может оказаться анализ уровня диверсификации источников доходов. В ряде российских муниципалитетов бюджеты формируются на 60 и более процентов за счет одного предприятия. Такая ситуация, при прочих равных условиях, для кредитора является менее предпочтительной, чем ситуация с диверсифицированными источниками доходов.

Ключевой сферой оценки кредитоспособности является также изучение возможностей получения дополнительных доходов.

При оценке кредитоспособности муниципалитетов анализируется и структура расходов. Целью анализа является выявление так называемых дискреционных (или необязательных расходов), возможностей муниципалитетов по сокращению этих расходов. Необязательные расходы определяются как несущественные капитальные и текущие расходы. Смысл такого анализа состоит в определении возможностей муниципалитетов сократить расходы в случае возникновения долговых обязательств.

При анализе кредитоспособности муниципалитета неизбежно будет рассматриваться исполнение его бюджета за ряд лет. Постоянно присутствующий дефицит и постоянная потребность в заимствованиях будут указывать на то, что доходная база не соответствует функциям муниципалитета и это безусловно отрицательно повлияет на оценку его кредитоспособности. (раздел написан по материалам агенства Standart and Poors.

# 3. Общие проблемы межбюджетных финансовых отношений

В данном разделе будут обсуждено влияние на межбюджетные отношения реформ, проходящих в странах Восточной Европы и проблемы, связанные с ежегодным бюджетным циклом на национальном, региональном и муниципальном уровнях. Отметим, что реформирование межбюджетных отношений в странах Восточной Европы связано с намерением большинства этих стран стать членами Европейского Союза, который, в свою очередь, выдвигает ряд требований и предлагает определенные стандарты.

В течение всех девяностых годов почти все Восточноевропейские страны неоднократно декларировали свою приверженность принципам децентрализации и усиления роли местных властей. Однако реальные процессы наделения муниципалитетов достаточными доходными и реальными расходными полномочиями протекали очень медленно. Возможно, страны были не готовы принять сложные схемы децентрализации, возможно политические свободы оказались чем-то новым, возможно просто требуется большее время для проведения реформ. Тем не менее, по прошествии десяти лет некоторые страны оказались более готовыми к проведению реальных реформ, и настоящее десятилетие будет в этом смысле более успешным.

## 3.1 Общеэкономические и бюджетные реформы

В работе уже говорилось о преимуществах, которые предоставляет странам децентрализованная бюджетная система. Тем не менее, статистические данные свидетельствуют, что процент бюджетных расходов, приходящийся на муниципалитеты за 90-е годы изменился незначительно, и составляет по странам Восточной Европы около15%, в развитых странах доля местных бюджетов составляет 30%.

Первой причиной, по которой процессы децентрализации идут медленно в странах с переходной экономикой являются макроэкономическая ситуация. Экономика этих стран, как правило, слаба, сравнительно мала, зависит от экспорта сырья, страдает от инфляции и подвержена внешним влияниям. Все это является аргументом в пользу того, основные виды налогов и расходов должны быть централизованы. В ситуации бюджетной централизации центральное правительство имеет больше возможностей решать макроэкономические проблемы, в том числе проблемы финансовой стабилизации.

Вторая причина поддержания ситуации финансовой централизации заключается в стремлении государства в переходной экономике получить больше финансовых ресурсов для реализации крупных инвестиционных проектов. Это происходит в ущерб инвестиционным проектам, которые могли бы реализовывать муниципалитеты.

Третий аргумент – в централизованной системе больше возможностей для проведения политики выравнивания доходов.

Учитывая объективные трудности для стран с переходной экономикой в реальном переходе к бюджетной децентрализации важно определить лидера в этом направлении в Восточной Европе и изучать его положительный опыт.

Бюджетный дефицит. Проблема бюджетного дефицита, с которой сталкиваются муниципалитеты и могут ее самостоятельно решить является препятствием на пути развития бюджетной децентрализации. Эта проблема может быть основана на изначальной бюджетной несбалансированности доходов и бюджетных полномочий. Многие Центральные правительства предпочитают поддерживать патерналистский подход по отношению к муниципалитетам. Финансовый год начинается в ситуации вертикальной несбалансированности бюджетов и к концу года выясняется, что нужна дополнительная помощь. Если эта помощь планируется, это означает, что муниципалитеты зависят от федеральных и региональных властей. Бюджетная децентрализация должна быть основана на вертикальной бюджетной сбалансированности.

Контроль над расходами. Предполагается, что бюджетные реформы будут сопровождаться усилением контроля местных бюджетов за расходами. Это в свою очередь, требует введения казначейской системы исполнения бюджета. В Венгрии в ходе финансовых реформ была предпринята попытка введения казначейской системы исполнения бюджетов на местном уровне.

В России в Бюджетном кодексе устанавливается требование казначейского исполнения бюджетов всех уровней на основе принципа единства кассы. На практике такие системы только начали внедряться.

Развитие фондовых и финансовых рынков. Использование муниципалитетами долга как финансового ресурса зависит от их возможностей выходить на национальные фондовые рынки. В полном объеме эти проблемы решены в США, где рынок муниципальных облигаций чрезвычайно развит даже по сравнению со странами Западной Европы. Выход на финансовые рынки означает возможность для муниципалитетов брать банковские кредиты. В большинстве стран Восточной Европы муниципалитеты имеют доступ на финансовые рынки, но часто один банк монополизирует весь этот бизнес. Например в Венгрии долгое время муниципальными кредитами занимался только Сберегательный банк имевший многочисленные отделения по стране и только в последнее время ситуация стала меняться с приходом австрийских банков.

Реформирование государственных предприятий. Многие виды услуг, которые оказывают муниципалитеты в централизованной экономике, предоставлялись государственными предприятиями. Во всех странах с переходной экономикой происходит трансформация собственности таких предприятий, и этот процесс оказывает существенное влияние на формирование межбюджетных отношений. Важно определить, кто является собственником такого предприятия, кто контролирует его издержки и кто выплачивает ему субсидии, если такое предприятие работает с убытками.

В Болгарии трансформация бывших государственных предприятий в муниципальные или частные компании происходит медленно. В собственность муниципалитетов попали предприятия по уборке мусора, частично водоснабжения. Практически не попали в собственность муниципалитетов тепловые станции и транспортные предприятия.

В России основной для муниципалитетов является проблема субсидирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства, независимо от форм собственности. В 1999 году 27% расходов муниципалитетов приходилась на эти субсидии. В городах, где доля муниципального жилья выше, затраты на жилищно-коммунальное хозяйство превышали 35%.

## 3.2 Вопросы, связанные со вступлением в ЕС

Процесс принятия стран в ЕС связан с выполнением ряда требований, которые могут повлиять на межбюджетные отношения. Это, например, новые стандарты качества воздуха и воды, к внедрению которых муниципалитеты имеют прямое отношение. Выполнение этих стандартов связано серьезными затратами и важно определить кто и в какой пропорции их понесет.

Важные требования по вступлению в ЕС связаны с необходимостью выполнять стандарты по отчетности. Все счета, в том числе публичные, то есть счета исполнения бюджетов должны быть приведены к европейским стандартам, причем это касается и муниципальной бюджетной отчетности. Это означает, что и расходы и доходы местных бюджетов должны рассчитываться на основе метода начислений. Ряд требований связан с отражением бюджетного дефицита. Разумеется, методические рекомендации для изменения системы муниципальных счетов должны быть разработаны на национальном уровне. В перспективе, муниципалитеты, в соответствии с европейскими стандартами будут должны разрабатывать перспективные финансовые планы на период 8-10 лет. Для того чтобы муниципалитеты реально могли перейти на новую систему счетов для них должны быть организованы специальные курсы на национальном или региональном уровнях.

Ряд дополнительных проблем возникает у стран, которые хотят вступить в Европейский монетарный союз – Зону Евро (с экономической точки зрения, именно вступление в Зону Евро может предоставить странам Восточной Европы наибольшие преимущества). Такие страны должны удовлетворять так называемым Маастрихтским критериям. Если говорить о Публичном секторе экономики, эти критерии просты – дефицит консолидированного бюджеты страны не должен превышать 3% ВВП и накопленный долг этого сектора не должен превышать 60% ВВП. При этом долг муниципалитетов включается в общий объем долга, который участвует в расчете. Поэтому центральное правительство должно создать специальную систему сбора информации о муниципальных и региональных долгах и консолидации этих долгов.

В большинстве стран Восточной Европы существует принятое центральными правительствами законодательство о долгах муниципалитетов, включающее в себя ограничения по величине долга, однако мониторинг муниципальных долгов со стороны центрального правительства не проводится. При этом выдвигаются аргументы об автономии местных финансов и о том, что их долги должны интересовать их самих и потенциальных кредиторов. Тем не менее, странам, находящимся в первых строчках ожидания на вступление в ЕС и возможно в Зону Евро, таким как Венгрия и Словения, систему мониторинга муниципальной задолженности в скором времени придется создать.

В России долги муниципалитетов не включаются в расчет государственного долга, их мониторинг не производится.

Окно 4

Система мониторинга муниципального долга во Франции.

Во Франции каждый муниципальный бюджет, представляемый на утверждение органам представительной местной власти, должен включать в себя специальное приложение, содержащее исчерпывающую информацию о муниципальном долге по состоянию на 1 января текущего бюджетного года.

Информация представляется отдельно по каждому займу и каждому виду ценных бумаг. Она включает в себя:

* Год заключения кредитного договора или выпуска облигаций;
* Банк или финансовый институт, который предоставил заем;
* Объем кредита или сумма, полученная от размещения облигаций;
* Цели взятия кредита;
* Срок платежа по кредиту;
* Валюта и процентная ставка (если кредит или облигации размещены в иностранной валюте);
* Процентная ставка (с указанием постоянная или плавающая);
* Для плавающей ставки индекс приведения к постоянной ставке;
* Схема платежей (ежегодные, полугодовые, квартальные или месячные платежи);
* Льготный период (в месяцах или годах);
* Сумма основного долга на первое января текущего бюджетного года;
* Процентные платежи в бюджетном году;
* Платежи основного долга в бюджетном году;
* Сумма основного долга на 31 декабря бюджетного года.

Ежегодные общие выплаты по каждому виду долга рассчитываются на основе последних четырех позиций.

В приложении, помимо подробных данных о кредитах и выпущенных облигациях дается информация о предоставленных гарантиях с указанием бенефициария по этим гарантиям.

3.3 Ежегодный бюджетный цикл

### 3.3.1 Вертикальная бюджетная сбалансированность

Центральным вопросом в межбюджетных отношениях является вопрос - хватит ли местным властям их собственных ресурсов и ресурсов поступающих от вышестоящих уровней власти для выполнения возложенных на них функций. Поскольку собственных ресурсов в странах с переходной экономикой муниципалитетам, как правило, не хватает, возникает вопрос, какие возможности для финансовой помощи есть у вышестоящих бюджетов. В методическом плане эти вопросы рассматривались в предыдущем разделе.

### 3.3.2 Муниципальный бюджетный цикл

Процесс подготовки первоначального проекта муниципального бюджета различается по странам Восточной Европы. Качество проекта местного бюджета во многом зависит от качества информации, которой располагают местные власти. Когда информации, как о доходах, так и расходах недостаточно, используются приближенные оценки, которые существенно снижают ценность муниципального бюджета. Речь здесь идет как о расходных потребностях, так и о доходах.

В странах Восточной Европы нет практики регулярного исследования постатейной структуры расходов бюджетов. Часто бюджетные проектировки делаются на основе данных о зарплате, расходах на коммунальные нужды и капитальные вложения по суммарным расходам. При этом не исследуются и соответственно не принимаются во внимание факторы экономии расходов по отдельным статьям. Другими словами муниципалитеты часто не знают, на что они тратят деньги. Другой проблемой при составлении расходной части бюджета является необходимость учитывать национальные расходные стандарты, которые могут изменяться без согласования с муниципалитетами (например, зарплата врачей и учителей) и субсидии определенным категориям населения. При этом часть стандартов приходится (можно) игнорировать, а часть необходимо финансировать.

Например, в России можно игнорировать разработанные Минфином РФ стандарты бюджетной обеспеченности по отраслям социальной сферы, но зарплату работникам бюджетной сферы необходимо выплачивать в соответствии с действующей тарифной сеткой.

В странах Восточной Европы муниципалитеты не имеют опыта бюджетного планирования на несколько лет, что затрудняет процесс подготовки годового бюджета и делает его менее качественным. Это касается отражения в бюджете расходов на капитальное строительство, переходящих на будущие годы, закупки социальных услуг (при необходимости заключать договора с предприятиями на ряд лет) и расходов по урегулированию долга.

Первоначальное проектирование муниципалитетами доходов на предстоящий бюджетный год затруднено в ситуации, когда доля собственных доходов местных бюджетов невелика. К тому же, если администрирование (сбор) местных налогов не является функцией местных властей, то им трудно планировать и эту часть доходов.

Взаимодействие с национальным и региональным бюджетными процессами. Ввиду сильной зависимости, муниципальные бюджетные циклы объединены с федеральными и региональными бюджетными циклами. Несмотря на независимость местных бюджетов, формы их составления, как правило, унифицированы для целей статистической и финансовой отчетности.

Рассмотрим особенности муниципального бюджетного цикла на примере Венгрии, как страны далеко продвинувшейся по пути бюджетной децентрализации. Формально, муниципалитеты самостоятельны при подготовке бюджетов, но данные таблицы 5 свидетельствуют, что реально они находятся в сильной зависимости от решений национального правительства. Важнейшими элементами доходов местных бюджетов в Венгрии, являются выравнивающие субсидии, ежегодно выделяемые операционные трансферты и инвестиционные гранты (в сумме составляющие около 50% доходов). С учетом этого, местные бюджеты не могут быть представлены на утверждение органам представительной власти до прохождения национального бюджета через парламент. Как правило, первоначальный драфт бюджета готовится муниципалитетами к концу ноября, а его окончательное утверждение происходит в середине марта.

Форма, в которой муниципалитеты готовят проекты бюджетов, жестко не задана (в отличие от России), но есть ряд требований, которые необходимо выполнять. Эти требования следующие:

Оценки по доходам и расходам для инвестиционной и текущей деятельности должны показываться раздельно;

Расходы по статьям должны быть детализированы с выделением заработной платы, подоходного и социального налога на занятых, материальных затрат, инвестиционных расходов в увязке с инвестиционными грантами и количества занятых;

Оценки доходов и расходов на ближайшие два года после текущего и оценки расходов по обязательствам на более длинный период.

В 1996 году в Венгрии была создана казначейская система исполнения национального бюджета, и это было важнейшим элементом бюджетных реформ. Первоначально предполагалось, что муниципальный бюджетный процесс также будет осуществляться через эту систему и муниципалитеты заберут бюджетные деньги из коммерческих банков. В последствии было решено, что это может ограничить свободу муниципалитетов в принятии решений, и в центральное казначейство муниципалитеты не вошли. Тем не менее, создание Центрального казначейства оказало существенное влияние на местный бюджетный процесс. В настоящее время трансферты центрального правительства в виде субсидий, грантов, отчислений от национальных налогов поступают в муниципалитеты в виде 13 траншей на нетто основе, то есть за вычетом платежей всех видов, которые муниципалитет должен перечислять в центр.

Первоначальным эффектом от введения системы нетто финансирования был большой выигрыш для правительства, номинальные перечисления муниципалитетам сократились на 45% и процентные платежи по остаткам на счетах национального бюджета возросли (в 1996 году на 2,6 млрд. форинтов). Выгоды правительства означали убытки муниципалитетов примерно на ту же сумму. Для выравнивания ситуации была создана система независимых муниципальных казначейств.

До создания этой системы финансирование расходов в муниципалитетах осуществлялось на плановой основе с ежемесячными перечислениями средств бюджетным организациям равными долями. С созданием муниципального казначейства, финансирование стало осуществляться ежедневно с одного счета в соответствии с реальными потребностями бюджетных организаций и предприятий получателей бюджетных денег. Это привело к тому, что муниципалитеты получили возможность контролировать свои финансы не давать возможность зарабатывать на бюджетных деньгах организациям сателлитам.

Образование муниципальных казначейств было одобрено Министерством Финансов Венгрии. Программное обеспечение для работы этих финансовых институтов было предоставлено коммерческими банками, с которыми работали муниципалитеты. В результате, крупные муниципалитеты смогли практически компенсировать убытки, которые они понесли в результате внедрения системы нетто финансирования через Центральное казначейство. Преимущества, которые получили муниципалитеты с введением казначейской системы исполнения бюджетов следующие:

Более рациональное управление муниципальными финансами и финансами бюджетных учреждений;

Большая предсказуемость финансовых потоков, возможность отказа от бюджетных субсидий на покрытие ликвидности;

Большая эффективность сбора налогов;

Возросшие процентные доходы муниципалитетов.

Опыт Венгрии весьма поучителен для стран Восточной Европы. В России в Бюджетном кодексе содержится требование казначейского исполнения бюджетов всех уровней. На практике, переход на реальное казначейское исполнение бюджетов в муниципалитетах требует политической воли и существенных первоначальных затрат на вычислительную технику, программное обеспечение и заработную плату вновь привлекаемым сотрудникам. На сегодняшний день только некоторые российские муниципалитеты смогли реально перейти на систему казначейского исполнения бюджета.

Список литературы

1. Чернявский А.В.