

Семинар-совещание
«Развитие региональных финансов: опыт и перспективы»
Москва, 1 июля 2004 г.

Финансовая помощь местным бюджетам в условиях реформ

Климанов Владимир Викторович
АНО «Институт реформирования общественных финансов»



www.publicfinance.ru

Нормативно-правовая база реформ

- **Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 04.07.2003 г. № 95-ФЗ**
 - **Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (новая редакция) от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ**
 - **Проекты федеральных законов**
 - «О внесении **изменений и дополнений в Налоговый кодекс РФ** и признании утратившим силу Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»
 - «О внесении **изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ** в части регулирования межбюджетных отношений»внесены Правительством РФ в Государственную Думу в сентябре 2003 г. приняты в первом чтении 18 ноября 2003 г .
-

Методические рекомендации субъектам Российской Федерации муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений (Минфин России, 2003 г.)



Принципиальные схемы разграничения расходных обязательств (полномочий)

	Полномочия по:			
	нормативно-правовому регулированию обязательств		финансо- вому обеспечению обязательств	исполнению обязательств (осуществле- нию расходов)
	введение	установление		
1. Собственные полномочия				
Федерация	РФ	РФ	РФ	РФ
Субъекты РФ	СФ	СФ	СФ	СФ
Органы МСУ	МСУ	МСУ	МСУ	МСУ
2. Рамочное федеральное регулирование				
Полномочий СФ	РФ	СФ	СФ	СФ
Полномочий МСУ	РФ	МСУ	МСУ	МСУ
3а. Делегирование полномочий Федерацией				
Субъектам РФ	РФ	РФ	РФ	СФ
Органам МСУ	РФ	РФ	РФ	МСУ
3б. Делегирование полномочий субъектами РФ				
Органам МСУ	РФ/СФ	СФ	СФ	МСУ



Принципы разграничения доходных источников

- Собственные доходы - все доходы, кроме субвенций
- «Регулирующие» ~ «закрепленные» доходы
- Расширение налоговой автономии
- Отказ от расщепления региональных и местных налогов федеральными законами
- Единые нормативы в бюджеты субъектов РФ
- Единые нормативы в местные бюджеты
- Возможность дифференциации нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты



Региональные и местные налоги

Региональные налоги

Налог на имущество
организаций

Налог на игорный бизнес

~~Транспортный налог~~

(Налог на прибыль
в части ставки 4%)

Местные налоги

Поселения

Налог на имущество
физических лиц
Земельный налог

Муниципальные районы

Транспортный налог

~~Налог на рекламу~~

Единый налог на
вмененный доход

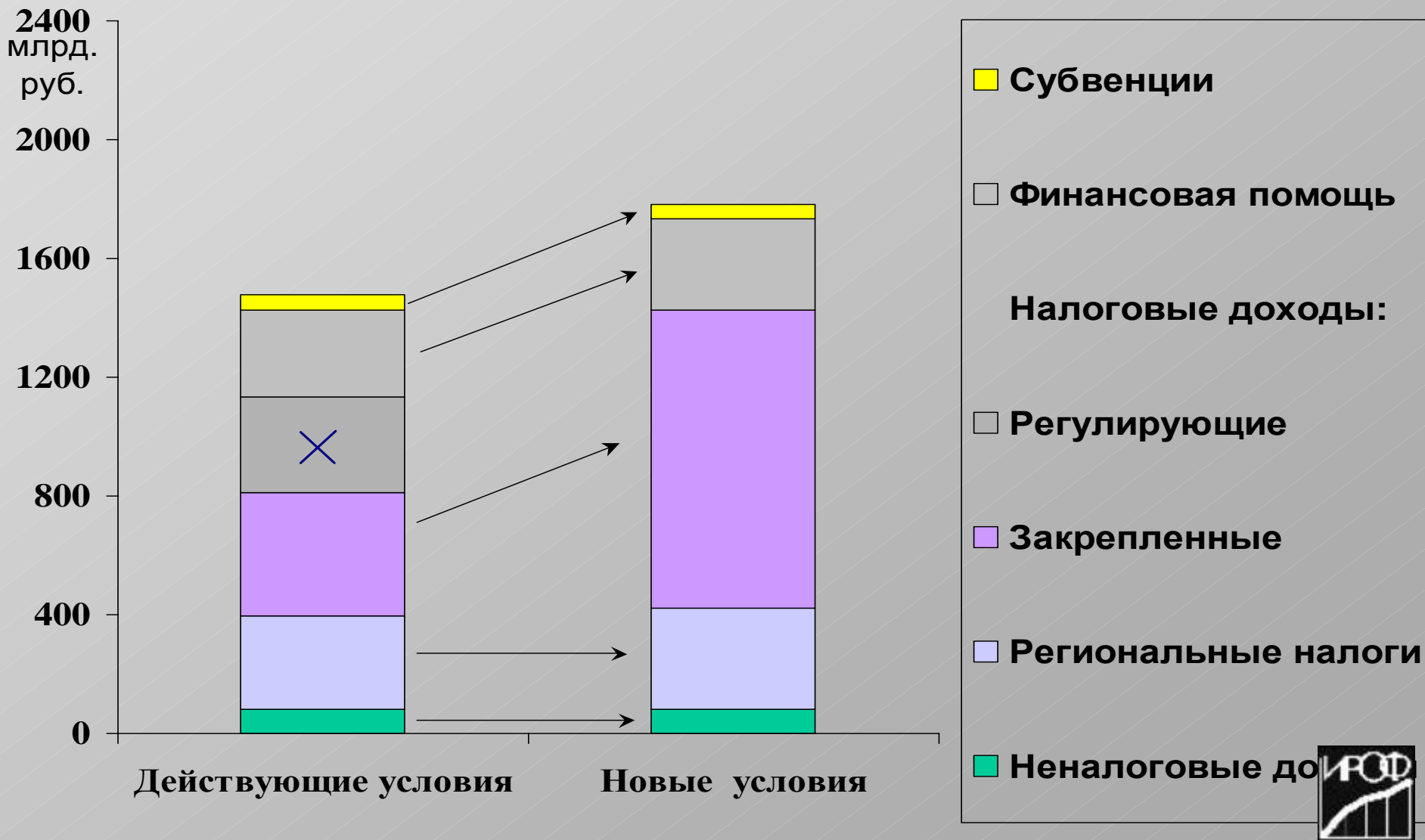


Изменения в нормативах отчислений от федеральных налогов

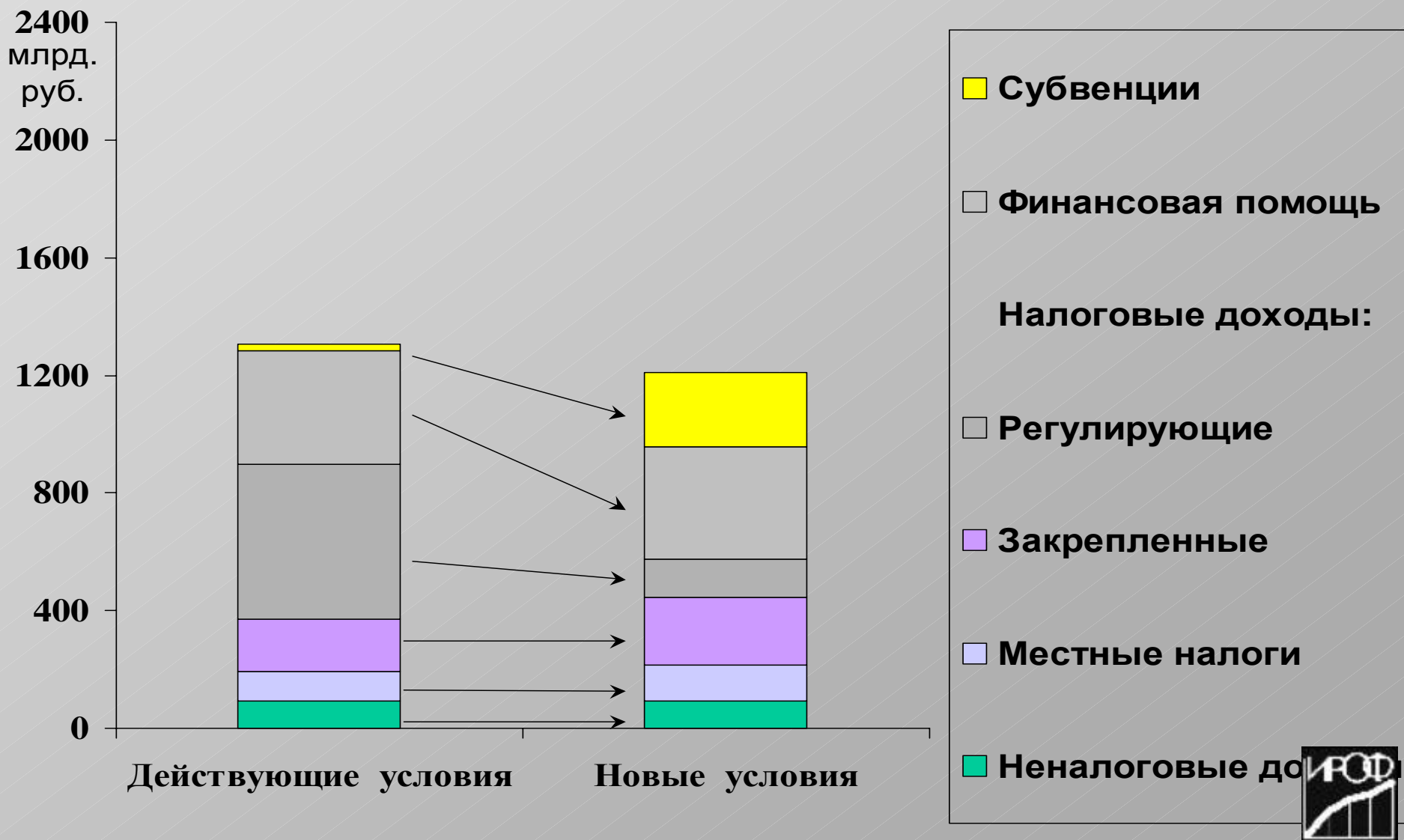
Налог	Год	Бюджеты				
		Федераль ный	Субъектов РФ	Местные	В т.ч.	
					Район- ные	Посе- ленчес- кие
Прибыль	2003	6	16	2	-	-
(ставка)	2004	5	17	2	-	-
	2005	6,5	17,5	-	-	-
На малый бизнес	2003	30	45	15	-	-
	2004	-	30	60	30	30
Акцизы на ЛВИ	2003	50	50	-	-	-
	2004	-	100	-	-	-
НДПИ (нефть)	2003	76	24	-	-	-
	2005	95	5	-	-	-
Доходы физлиц	2003	-	50	50	-	-
	2005	-	60	40	20	1



Изменение объема и структуры доходов региональных бюджетов



Изменение объема и структуры доходов местных бюджетов



Изменения объема местных бюджетов

- **Всего изымается средств на государственные полномочия – 321 млрд. руб.**
- **из них, согласно закону, ОБЯЗАНО быть «возвращено» в местные бюджеты в виде субвенций – 244 млрд. руб.**
- в том числе
- 192 млрд. руб. - на учебный процесс
 - Школа остается муниципальной!
- 53 млрд. руб. – на адресные жилищные субсидии
 - ЖКХ остается муниципальным!
- Вероятно будет «возвращено» - до 20 млрд.руб. на финансирование региональных социальных льгот



Новое понимание межбюджетных отношений

Межбюджетные отношения –

взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса

Межбюджетные трансферты –

средства одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации

Из законопроекта «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений» (принят Государственной Думой в первом чтении 18 ноября 2003 г.)

Дополнения в статью 6 «Понятия и термины»



Временная финансовая администрация

- **Срок:** вводится не ранее 2008 года
- **Критерий:** просроченные долги превышают 30% собственных доходов (включая дотации)
- **Цель** - восстановление платежеспособности, финансовая санация, баланс интересов бюджетной сферы и кредиторов
- **Способ:** соглашение о реструктуризации и плане оздоровления
- **Исполнение:** утверждение плана оздоровления законом (решением) о бюджете
- **Только в случае отказа:** направление на утверждение федеральным (региональным) законом
- **Контроль:** санкционирование расходов, казначейство



Идеология формирования новой системы финансовой поддержки муниципальных образований

- экономическая эффективность
- бюджетная ответственность
- социальная справедливость
- политическая консолидация
- территориальная интеграция

Из Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. (*Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 г. № 584*)



Формы межбюджетных трансфертов местным бюджетам

Обязательные

Региональный фонд
финансовой поддержки
поселений

Региональный фонд
финансовой поддержки
муниципальных районов

Региональный фонд
компенсаций

Дополнительные

Дотации из районного фонда
поддержки поселений

Субсидии регионального
фонда софинансирования
социальных расходов

Субсидии регионального
фонда муниципального
развития

Прочие формы финпомощи

Кредиты

~~Ссуды~~

Межбюджетные трансферты из региональных бюджетов

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из региональных фондов финансовой поддержки
- субвенции местным бюджетам из региональных фондов компенсации
- субсидии из фонда регионального развития
- субсидии из регионального фонда софинансирования социальных расходов
- бюджетные кредиты
- ~~бюджетные ссуды~~



Межбюджетные трансферты из местных бюджетов

- дотации из районных фондов финансовой поддержки поселений
- субвенции (отрицательные трансферты) в региональный фонд финансовой поддержки поселений и региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)
- субвенции из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на выполнение межмуниципальных функций



Инструменты оказания финансовой помощи местным бюджетам

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ



Фонды
финансовой поддержки
муниципальных
образований

статья 61

Фонд
муниципального
развития

статья 62

Фонд
софинансирования
социальных расходов

статья 62

Иные фонды,
в т.ч. Фонд
реформирования
муниципальных
финансов

статья 62

*Субвенции на осуществление отдельных государственных полномочий предоставляются местным бюджетам из создаваемого в составе бюджета субъекта Российской Федерации **регионального фонда компенсации***

статья 63



Фонды финансовой поддержки муниципальных образований

ФЗ-131, статья 61

1. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) осуществляется путем предоставления дотаций из региональных ФФП МР (ГО).
2. Дотации из региональных ФФП МР (ГО) распределяются между муниципальными районами (городскими округами)..., в которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности бюджета муниципального района (городского округа) не превышает уровень расчетной бюджетной обеспеченности...
3. ... Часть дотаций из регионального ФФП МР (ГО) может предоставляться каждому муниципальному району (городскому округу) ... в расчете на одного жителя, за исключением муниципальных районов (городских округов) ... [уровень бюджетной обеспеченности которых в отчетном финансовом году в два и более раза превышал средний уровень].



Фонды финансовой поддержки муниципальных образований

- Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)
 - Региональный фонд финансовой поддержки поселений
 - Районный фонд финансовой поддержки поселений
-

См. Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений, 2003 г.

www.minfin.ru



Общие требования к фондам финансовой помощи местным бюджетам

- Порядок образования фондов и распределения дотаций из них — устанавливаются законом субъекта Российской Федерации
- Методика распределения — единая
- Не допускается использование фактических показателей за отчетный период или прогнозных показателей доходов и расходов бюджетов отдельных муниципальных образований



Основные отличия традиционной и новой схемы выравнивания

Действующая схема	«Схема ФФПР»
Отсутствие критериев (традиции)	Законодательно установленные критерии (формула)
«Расчетный дефицит»	Бюджетная обеспеченность на 1 человека
Отчетные (плановые) доходы и расходы («прямой счет»)	Индексы налогового потенциала и бюджетных расходов (формулы)
Согласование («прием») бюджетов	Сверка исходных данных
Изменения при рассмотрении	Запрет на изменения



Региональные фонды финансовой поддержки муниципальных образований

<i>Характеристика</i>	<i>Региональный ФФПП</i>	<i>Региональный ФФПМР(ГО)</i>	<i>Районный ФФПП</i>
Источник средств	-собственные доходы субъекта РФ -субвенции из бюджетов сверхобеспеченных поселений	- собственные доходы субъекта РФ - субвенции из бюджетов сверхобеспеченных районов (городских округов)	собственные доходы района
Получатели дотаций	все поселения, не превышающие двукратного среднего уровня	все районы (городские округа), не превышающие установленного критического уровня	все поселения, не превышающие установленного критического уровня
Принцип расчета дотаций	на душу населения	1.выравнивание расчетной бюджетной обеспеченности с учетом объективных различий 2.на душу населения	выравнивание расчетной бюджетной обеспеченности с учетом объективных различий
Форма передачи средств	-дотации -дополнительные нормативы НДФЛ -субвенции районам (при делегировании полномочий)	- дотации - подушевые трансферты (дополнительными нормативами НДФЛ)	дотации



Принцип подушевого выравнивания

Муниципальное образование.	Население, тыс.чел.	ПДФЛ, тыс.руб.	Единый норматив (25%), руб. на 1 чел.	Подушевой трансферт, руб. на 1 чел.	Трансферт, тыс.руб.	Доп. норматив, %
А	20	20 000	250	100	2 000	10
В	50	20 000	100	100	5 000	25
С	30	10 000	83	100	3 000	30
Всего	100	40 000	100	100	10 000	25



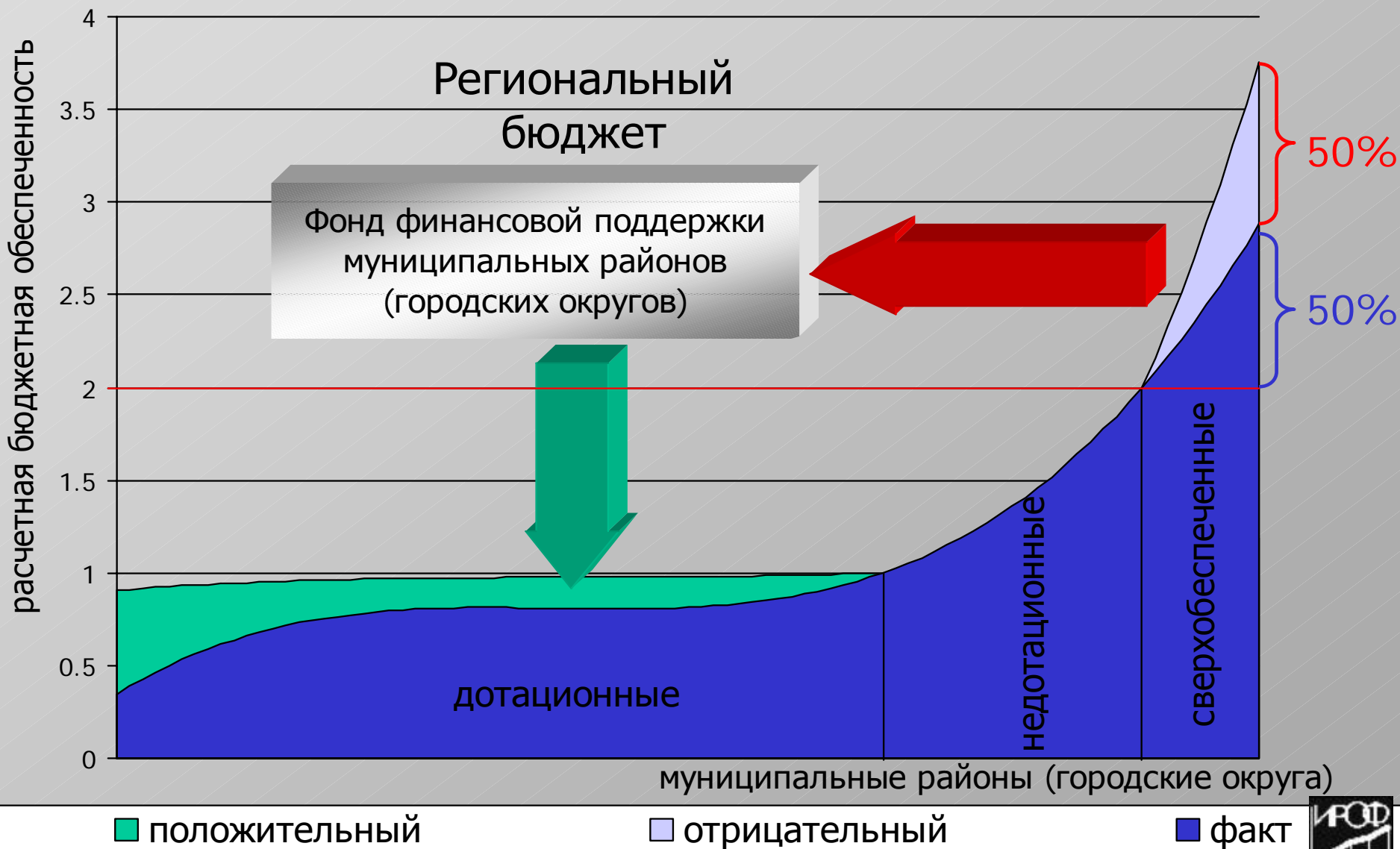
«Отрицательные трансферты»

ФЗ-131, статья 61, пункт 4

В случае, если уровень бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) до выравнивания ... в отчетном финансовом году в расчете на одного жителя в два и более раза превышал средний уровень по данному субъекту РФ, ... могут быть предусмотрены перечисление субвенций из бюджета данного муниципального района (городского округа) в региональный ФФП МР (ГО) либо при невыполнении муниципальным образованием требований ... о перечислении субвенций централизация части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижение для данного муниципального района (городского округа) нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов...



Схема «отрицательного трансфера»



Фонд софинансирования социальных расходов

ФЗ-131, статья 62, пункт 2

В целях предоставления бюджетам муниципальных образований субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов бюджетов муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд софинансирования социальных расходов.



Федеральный опыт ФССР: правовое регулирование

Программа
развития
бюджетного
федерализма до
2005



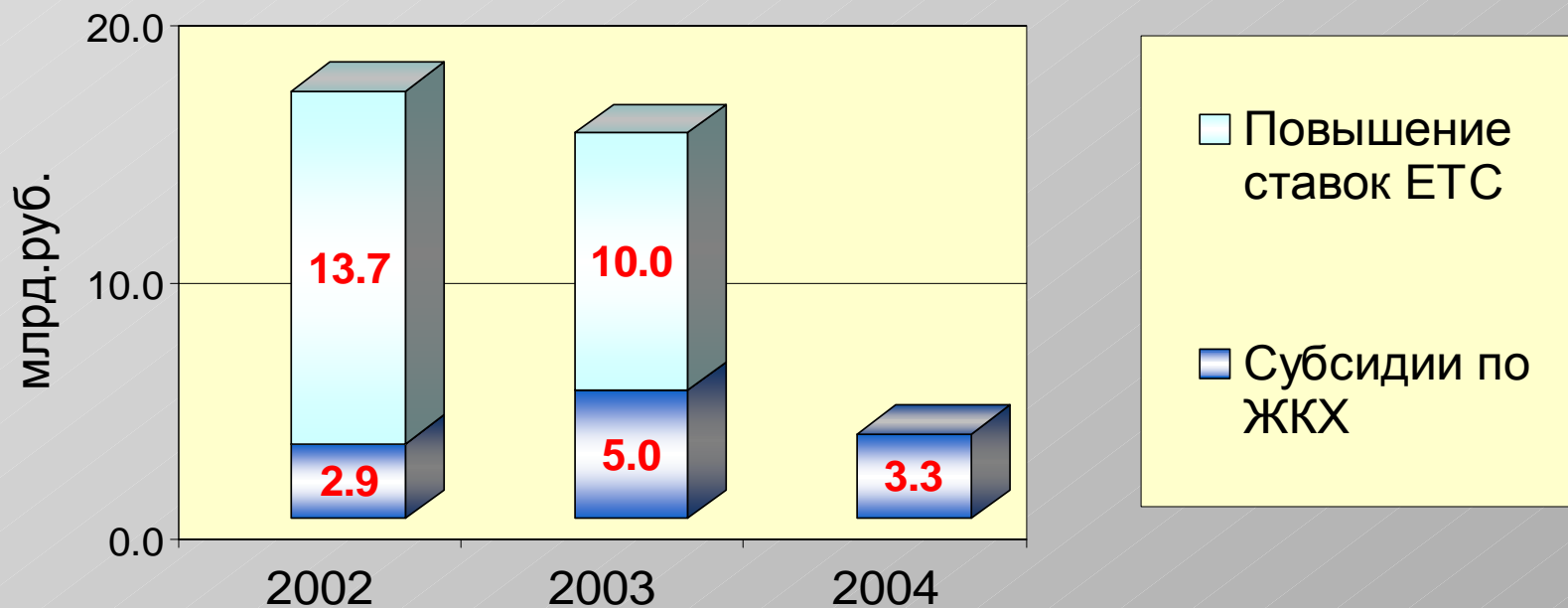
цель ФССР

стимулирование к поддержанию на определенном уровне предоставления бюджетных услуг

	Правила предоставления	Цели расходования
федеральный бюджет 2002	Постановление Правительства РФ от 27.05.2002 г. № 354	субсидии населению на оплату ЖКУ дотации в связи с повышением ставок ЕТС
федеральный бюджет 2003	Постановление Правительства РФ от 01.05.2003 г. № 179	
федеральный бюджет 2004		субсидии населению на оплату ЖКУ



Федеральный опыт ФССР: объемы расходов



Доля ФССР в расходах федерального бюджета на финансовую помощь регионам, %

7,8	4,3	1,2
-----	-----	-----



Основа создания региональных ФССР

Субъект Российской Федерации

- формирует региональный ФССР
 - определяет целевое назначение средств
 - утверждает методику, условия предоставления и расходования средств
-

Требования к региональному ФССР

- субсидиарный характер средств ФССР
- финансирование социально значимых расходов



Опыт регионов по организации ФССР

Факт



региональные ФССР не формируются,
распределяются средства федерального фонда

ИСКЛЮЧЕНИЯ

Краснодарский край

Челябинская область



Больше направлений
расходования, чем у федерального
ФССР, методик нет

Планы на перспективу



формирование региональных ФССР

Ростовская область

Республика Коми



приоритет – предоставление
жилищно-коммунальных
услуг, методик нет



Отличие региональных ФССР от других региональных фондов

ФССР



- ясность приоритетов региональных властей

Фонды финансовой поддержки

- средства нецелевые, приоритеты не ясны

ФССР



- услуги в компетенции органов МСУ
- рекомендуемые параметры предоставления услуг

Фонд компенсаций

- услуги в компетенции органов государственной власти
- обязательные параметры предоставления услуг



Отличия региональных ФССР от других региональных фондов (продолжение)

ФССР

- расходы текущего характера



Фонд муниципального развития

- расходы капитального характера

ФССР

- социально значимые функции муниципальных образований



Фонд реформирования муниципальных финансов

- функции МО по управлению общественными финансами и муниципальной собственностью

Приоритетные бюджетные услуги для возможного включения в региональные ФССР

Муниципальные районы

- охрана общественного порядка
- дошкольное образование
- отдых детей в каникулы
- организация скорой медицинской помощи
- опека и попечительство
- ритуальные услуги

Поселения

- обеспечение жильем малоимущих
- пожарная безопасность
- библиотечное обслуживание
- благоустройство и озеленение
- ритуальные услуги
- условия для развития физкультуры и спорта, массового отдыха



Фонд муниципального развития

ФЗ-131, статья 62, пункт 1

В целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд муниципального развития.



Законодательное регулирование Фонда муниципального развития

Федеральный закон

- формируется и утверждается ежегодно в составе регионального бюджета
- помощь предоставляется в форме субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов
- средства направляются на инвестирование объектов муниципальной общественной инфраструктуры
- органы власти разрабатывают порядок отбора муниципальных образований и инвестиционных программ и проектов, утверждают этот порядок законами субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса
- распределение субсидий утверждается законом субъекта Российской Федерации о региональном бюджете на очередной финансовый год

Региональное законодательство

- источники формирования и объем средств фонда муниципального развития
- методика и порядок распределения средств фонда развития
- порядок осуществления мониторинга и контроля использования средств фонда



Предлагаемые порядки распределения средств из ФРР и ФМР

ФРР

1 этап. Отбор субъектов РФ, получающих допуск к участию в конкурсе проектов

- оценка нуждаемости субъектов РФ на основе интегрального показателя уровня их развития



- оценка качества управления региональными финансами



- ранжирование субъектов РФ в итоговой матрице



Далее допускаются регионы с уровнем развития ниже среднего

2 этап. Собственно конкурс проектов

- определение максимально возможного объема средств финансовой помощи для каждого из субъектов РФ



- экспертная оценка проектов по набору утвержденных индикаторов

ФМР (предложения ИРОФ)

~~1 этап. Отбор муниципальных образований, получающих допуск к участию в конкурсе проектов~~

Право на получение поддержки из ФМР имеет любое муниципальное образование независимо от его типа

2 этап. Собственно конкурс проектов

- конкурсный отбор инвестиционных программ



- определение потребности в инвестиции



Основы проведения конкурсного отбора проектов для получения средств из ФМР

1. Конкурсный отбор инвестиционных программ



Основы проведения конкурсного отбора проектов для получения средств из ФМР (продолжение)

2. Определение потребности в инвестициях

$$П = S * F$$

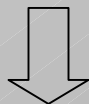
S – стоимость проекта

F – доля софинансирования из ФМР

➔ Субсидии предоставляются для первых «n» проектов, на которых хватит средств

Доля софинансирования из ФМР

- закреплённая
- установлена в виде диапазона



Зависит от уровня среднедушевой бюджетной обеспеченности и рассчитывается по формуле:

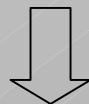
$$D_{\text{муниц}} = \frac{O_{\text{MAX}} - O_{\text{M}}}{O_{\text{MAX}} - O_{\text{MIN}}} \cdot (D_{\text{MAX}} - D_{\text{MIN}}) + D_{\text{MIN}}$$



Иная финансовая помощь

ФЗ-131, статья 62, пункт 3

В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, бюджетам муниципальных образований может быть предоставлена иная финансовая помощь из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации.



Фонд реформирования муниципальных финансов



Основные направления реформирования муниципальных финансов

- Бюджет и бюджетный процесс
- Налоговая база
- Долговая политика
- Управление бюджетными расходами
- Жилищно-коммунальная сфера
- Управление муниципальной собственностью

Аналог для регионального уровня – постановление

Правительства Российской Федерации от 08.05.2002 г. № 301



Создание фондов реформирования муниципальных финансов в составе региональных бюджетов

2002 год – Чувашская Республика
Самарская область

2003 год – Хабаровский край
Томская область

2004 год – Республика Марий Эл
Ставропольский край
Калужская область



Варианты создания в составе бюджетов субъектов РФ фондов реформирования муниципальных финансов

Характеристики	Чувашская Республика	Самарская область	Томская область	Хабаровский край	<i>Справочно: ФРРФ</i>
Принципы распределения средств	Конкурс (программы реформ и их выполнение)	Утверждение представленных заявок	Конкурс заявок муниципальных образований	Конкурс (программы реформ)	Конкурс (программы реформ и их выполнение)
Условия предоставления средств	Выполнение программы реформ и софинансирование	Решение конкурсной комиссии о принятии плана мероприятий к финансированию	Решение конкурсной комиссии по распределению средств	Выполнение программы реформ	Выполнение программы реформ
Срок действия	2	Без срока	1	1,5	2



Субвенции на осуществление государственных полномочий

ФЗ-131, статья 63, пункт 3

Субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются между всеми муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг муниципального образования с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.



Субвенции органам местного самоуправления на выполнение государственных полномочий субъекта РФ

- рассчитываются по единой методике
- распределяются пропорционально численности потребителей
- с учетом объективных повышающихся коэффициентов
- предоставление субвенций:
 - для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды
 - для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в соответствии с устанавливаемыми стандартами
 - для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи

ст. 26.3, пункты 2.13, 2.25 и 2.24 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»



Пример: субвенции на учебный процесс

Правовое регулирование

ФЗ-95

ФЗ-123 от 07.07.2003 г. «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты РФ в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений»

ФЗ-131

Принцип расчета

по нормативу в расчете на 1 ученика с учетом системы расселения

Формула

$$S = P * (5\ 400 * D_{гi} + 6\ 400 * D_{кci} + 9\ 700 * D_{ci}) * K_{zi}$$

P – число учеников

$D_{гi}$, $D_{кci}$, D_{ci} – доли учеников в городских, сельских и сельских малокомплектных школах

5400; 6400; 9700 – норматив в расчете на 1 ученика в рублях

K_{zi} – районный коэффициент заработной платы



Контакты

*АНО «Институт реформирования
общественных финансов»*

Климанов Владимир Викторович

vvk@irof.ru

Тел. (095) 291-67-89, тел./факс (095) 291-67-05

www.irof.ru, www.publicfinance.ru

