

## Цель и возможности Кыргызстана в построении эффективной системы выравнивания бюджетной обеспеченности

**А.Н. Дерюгин**

Директор Центра исследований региональных реформ  
Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

Бишкек  
13-14 марта 2015

1

## Издержки децентрализации полномочий

- ✓ Возникает **межрегиональная дифференциация чистых фискальных выгод** (net fiscal benefits) – разница между объемом получаемых выгод от предоставления субнациональных общественных благ и уровнем осуществляемых налоговых платежей. В результате создаются стимулы для перемещения в другие регионы фирм и индивидуумов.
- ✓ При высокой степени децентрализации возникают **горизонтальные фискальные внешние эффекты** – стремление субнациональных властей к достижению собственных целей за счет других регионов (недобросовестная налоговая конкуренция, экспорт налогового бремени и т. д.)
- ✓ В федеративном государстве могут возникать **вертикальные фискальные внешние эффекты** – стремление субнациональных властей к переложению налогового и расходного бремени на национальные власти.

2

## Основные цели предоставления межбюджетных трансфертов

- ✓ **Сокращение вертикального дисбаланса**
- ✓ **Сокращение дифференциации различий доходных возможностей и расходных потребностей**
- ✓ **Достижение приоритетов государственной бюджетной политики**
  - поддержка определенного уровня расходов или достижение определенного уровня стандарта
  - гармонизация региональной фискальной политики в определенных сферах

3

## Основные цели предоставления выравнивающих трансфертов

- ✓ **Сокращение вертикального дисбаланса**
  - полномочия в области расходов децентрализованы сильнее, чем в области доходов
- ✓ **Сокращение дифференциации различий доходных возможностей и расходных потребностей**
  - дифференциация доходных возможностей
  - дифференциация структуры населения и потребностей в публичных услугах
  - дифференциация стоимости публичной услуги

4

## Вопросы предоставления выравнивающих грантов

- ✓ **За счет каких средств выравнивать?**
  - за счет богатых (горизонтальное выравнивание - Германия)
  - за счет центрального правительства (вертикальное выравнивание – Австралия, Канада, Российская Федерация)
  - смешанный вариант (Казахстан, Швейцария)
- ✓ **Как определять общий объем выравнивающих грантов?**
  - по формуле
  - вручную
- ✓ **До какого уровня выравнивать?**
  - средний уровень (после исключения выбросов)
  - медианный уровень
- ✓ **Учитывать ли фактическую собираемость налогов?**
  - да
  - нет

5

## Вопросы предоставления выравнивающих грантов

- ✓ **Учитывать ли дифференциацию расходных потребностей?**
  - да (Австралия, Российская Федерация, Казахстан, частично - Германия)
  - нет (Канада)
- ✓ **Как учитывать среднесрочный характер распределения выравнивающих трансфертов?**
  - закрепление результатов распределения на несколько лет (Казахстан)
  - ежегодный пересмотр и дораспределение (Российская Федерация)
  - ежегодное перераспределение (Кыргызстан)

6

## Цели предоставления выравнивающих грантов: примеры

<i>Австралия</i>	Обеспечение финансовой возможности для предоставления общественных услуг в соответствии с единым стандартом при условии одинаковых усилий по мобилизации доходов и одинаковой операционной эффективности
<i>Канада</i>	Достижение относительно сопоставимого уровня общественных услуг при относительно сопоставимом уровне налогообложения в провинциях
<i>Германия</i>	Сокращение различий уровня финансового потенциала земель
<i>Швейцария</i>	Обеспечение минимально приемлемого уровня определенных общественных услуг при условии отсутствия существенных различий в уровне налоговой нагрузки
<i>Российская Федерация</i>	Выравнивание бюджетной обеспеченности
<i>Казахстан</i>	Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и обеспечение равных фискальных возможностей для предоставления гарантированных государством услуг

7

## Российская Федерация

- ✓ **Общий объем дотаций** – исходя из достижения среднего уровня БО без 10 самых богатых и 10 самых бедных регионов. Снижение не допускается
- ✓ **Распределение дотаций** – два этапа пропорционального подтягивания (на 85% до уровня БО=0,6 и остаток – до уровня БО=1)
- ✓ **Бюджетная обеспеченность БО = ИНП/ИБР:**
  - ИНП – исходя из налогового потенциала, рассчитываемого по базам налогообложения
  - ИБР – исходя из экономической структуры расходов с учетом структуры населения
- ✓ **Распределение на 3 года:** распределяется 100%, 85% и 80% посредством добавления к уже распределенным и ранее утвержденным размерам трансферта

8

## Российская Федерация:

### «отсутствие стимулов для развития регионов»

- ✓ Сохранение дифференциации уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ после распределения дотаций на выравнивание
  - 5,8 раза
- ✓ Усреднение налогового потенциала за 3 финансовых года: 2 отчетных и текущий
- ✓ Ограничение темпов роста доходного потенциала по налогу на прибыль и НДФЛ среднероссийским уровнем
- ✓ Отсутствие учета неналоговых доходов субъектов Российской Федерации (9,4% общего объема налоговых и неналоговых доходов)

9

## Российская Федерация:

### «отсутствие стимулов для развития регионов»

- ✓ НП по транспортному налогу, местным налогам, государственным пошлинам, единому сельскохозяйственному налогу – не исходя из уровня соответствующей налогооблагаемой базы, а исходя из среднего соотношения объема соответствующих налогов и объема части налогов, по которым налоговый потенциал рассчитывается непосредственно по их базе налогообложения (налог на прибыль организаций, НДФЛ, налог на имущество организаций, налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности)
- ✓ Утверждение распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 3 года

10

## Казахстан

- ✓ **Общий объем дотаций** – исходя из необходимости компенсации разницы между расчетными затратами и доходами всем регионам
- ✓ **Распределение дотаций** – исходя из необходимости компенсации разницы между расчетными затратами и доходами
- ✓ **Оценка доходов** – по формализованной методике прогн. доходов
- ✓ **Оценка затрат** – исходя из функциональной структуры расходов с учетом корректирующих коэффициентов (параметры коэффициентов – не фиксированы!)
- ✓ **Распределение на 3 года:** расчет распределения осуществляется 1 раз в 3 года, распределяется 100% на все 3 года
- ✓ **Стимулирование** – за счет увеличения затрат по бюджетным программам развития местных бюджетов
$$\text{ЗБР}^i = r * \text{РЗ}^i * (\text{РЗ}^i / \text{РЗ} + \Delta \text{Н}^i / \Delta \text{Н} + \text{ВРП}^i / \text{ВРП}) + \text{П} * \text{Н}^i$$
- ✓ **Изменение расходных обязательств** – компенсируется дополнительными целевыми трансфертами, которые впоследствии

11

## Проблемы действующей методики распределения выравнивающих грантов в КР

- ✓ **Проблема 1. Отсутствует формализованный порядок определения общего объема выравнивающих грантов**
- ✓ **Последствия**
  - + Возможность оперативно учитывать текущие обстоятельства
  - Снижение эффективности системы долгосрочного бюджетного планирования и реализации долгосрочных программ
- ✓ **Варианты решения**
  - Индексация общего объема выравнивающих грантов с учетом изменения разграничения доходов
  - Исходя из разности между проиндексированным объемом расходных обязательств и прогнозом доходов местных бюджетов

12

## Проблемы действующей методики распределения выравнивающих грантов в КР

- ✓ **Проблема 2. Слишком высокая доля второй части выравнивающего гранта**
  - **Последствия:**
    - + Возможность учитывать объективные особенности местных бюджетов, приводящие к более высоким расходным обязательствам
    - Формализованная методика фактически не действует
    - Учитываются не только объективные особенности, но и субъективные различия, выражающиеся в том, что некоторые местные бюджеты привыкли к более высоким расходам
- ✓ **Варианты решения**
  - провести дополнительную работу по выявлению объективных факторов, влияющих на объем и стоимость предоставления общественных услуг
  - постепенно снизить долю второй части выравнивающего гранта до 10-20%

13

## Проблемы действующей методики распределения выравнивающих грантов в КР

- ✓ **Проблема 3. Отсутствие актуализации методики распределения в связи с изменением разграничения расходных обязательств и доходных источников**
  - **Последствия:**
    - Результат распределения выравнивающих трансфертов не соответствует объективным потребностям
    - Отсутствие возможности повышения доли первой части выравнивающего гранта
- ✓ **Варианты решения**
  - Пересмотреть веса расходов и применяемые коэффициенты

14

## Проблемы действующей методики распределения выравнивающих грантов в КР

- ✓ **Проблема 4. Фактическое отсутствие системы трехлетнего распределения выравнивающих грантов**
  - **Последствия:**
    - Невозможность осуществления среднесрочного бюджетного планирования для тех, чей бюджет существенно зависит от выравнивающих грантов
- ✓ **Варианты решения**
  - Дораспределение сверх утвержденных значений:
    - на первый год:
 
$$\Gamma_i^1 = \text{УГ}_i^1 + (\Gamma^1 - \text{SUM}(\text{УГ}_i^1)) \times (\text{РГ}_i^1 - \text{УГ}_i^1) / \text{SUM}(\text{РГ}_i^1 - \text{УГ}_i^1), \text{ если } \text{РГ}_i^1 > \text{УГ}_i^1$$

$$\Gamma_i^1 = \text{УГ}_i^1, \text{ если } \text{РГ}_i^1 < \text{УГ}_i^1$$
    - на второй год:
 
$$\Gamma_i^{t+1} = \text{УГ}_i^{t+1} + (0,9 \times \Gamma^{t+1} - \text{SUM}(\text{УГ}_i^{t+1})) \times (\text{РГ}_i^{t+1} - \text{УГ}_i^{t+1}) / \text{SUM}(\text{РГ}_i^{t+1} - \text{УГ}_i^{t+1}),$$

$$\text{если } \text{РГ}_i^{t+1} > \text{УГ}_i^{t+1}$$

$$\Gamma_i^{t+1} = \text{УГ}_i^{t+1}, \text{ если } \text{РГ}_i^{t+1} < \text{УГ}_i^{t+1}$$
    - на третий год:
 
$$\Gamma_i^{t+2} = \text{РГ}_i^{t+2}$$

РГ – расчетный размер гранта

15

## Проблемы действующей методики распределения выравнивающих грантов в КР

- ✓ **Проблема 5. Отсутствие учета ряда значимых факторов при оценке расходов на оплату коммунальных услуг**
- ✓ **Варианты решения**
  - Коэффициент стоимости предоставления КУ учреждениям j-го муниципального образования ( $K^{ку}_j$ ) рассчитывается по следующей формуле:
 
$$K^{ку}_j = a_1 \times K^{вод}_j + a_2 \times K^{тепл}_j + a_3 \times K^{эл}_j,$$

$$K^{вод}_j = (a \times T^{вод}_j + (1-a) \times T^{вод}_j + T^{вод}_j) \times H / \text{SUM}_j [(a \times T^{вод}_j + (1-a) \times T^{вод}_j + T^{вод}_j) \times H_j]$$
  - $K^{тепл}_j = K^{оп}_j \times K^{птз}_j \times K^{стр}_j \times H / \text{SUM} ($
  - $K^{оп}_j = \text{ОП}_j / \text{ОП}$ , где
  - $K^{птз}_j = (T^{сп} - T^{тв}) / (T^{сп} - T^{тв})$ , где
  - $K^{стр}_j = T^{кал}_j / T^{кал}$ , где

16

## Проблемы действующей методики распределения выравнивающих грантов в КР

- ✓ Проблема 6. Отсутствие формализованного механизма компенсации выпадающих доходов местных бюджетов в течение финансового года
  - **Последствия:**
    - Повышается риск использования неформализованных и необъективных форм межбюджетных трансфертов
- ✓ **Варианты решения**

17

## Вопросы для обсуждения

- ✓ **Вопрос 1. Каково желаемое соотношение целей бюджетной политики в отношении местного уровня:**
  - **обеспечение равных условий предоставления общественных услуг на местном уровне**
    - Переход на полную или частичную компенсацию разницы между доходами и расходами местных бюджетов
    - Введение отрицательных трансфертов
  - **сохранение/повышение заинтересованности местных органов в развитии экономики и повышении собираемости налогов**
    - Сохранение действующей формулы пропорционального подтягивания

18

## Вопросы для обсуждения

- ✓ **Вопрос 2. Оценка доходов местных бюджетов: потенциал или факт/прогноз? Вариант решения проблемы:**
  - По налогам, в отношении которых местные власти **не имеют никакой возможности** влиять на базу, ставку или сроки уплаты – использовать факт или прогноз по формализованной методике
  - По налогам, в отношении которых местные власти **имеют возможность** влиять на базу, ставку или сроки уплаты – использовать налоговый потенциал, рассчитанный по базам налогообложения или косвенным экономическим показателям
  - По неналоговым доходам – пропорционально налоговому потенциалу по основным налогам.

19

## Вопросы для обсуждения

- ✓ **Вопрос 3. Перейти к расчету расходных потребностей по аналогии с методикой, действующей в РК:**
$$\text{Расх}_j = \text{НЗ}_j * \text{П} * (\text{K}_{ij}^1 * \dots * \text{K}_{ij}^n) / \text{SUM}(\text{П}_j * \text{K}_{ij}^1 * \dots * \text{K}_{ij}^n)$$
  - НЗ<sub>j</sub> – средний прогнозный норматив расходов на 1 жителя
  - П – численность потребителей общественных услуг (численность категорий населения)
  - К – корректирующий коэффициент
  - **Последствия**
    - + Возможность оперативно учитывать изменение разграничения полномочий
    - + Возможность формализовать порядок определения общего объема выравнивающих грантов
    - Необходимость обосновывать размер норматива расходов

20