



Бюджет самоуправлений Система выравнивания финансов самоуправлений, финансирование делегированных государственных функций

Sanita Šķiltere

*советник Ассоциации самоуправлений
Латвии*

Рига, 26 сентября 2019 года



Содержание

1. Консолидированный бюджет
2. Функции местного самоуправления
3. Бюджет самоуправлений, финансовая независимость и финансовое управление
4. Доходы местного бюджета
5. Выравнивание финансов самоуправлений



Консолидированный бюджет

Только для информационных целей делается
сводка

- всех местных бюджетов (консолидированный бюджет самоуправлений);
- государственного бюджета и бюджетов самоуправлений - консолидированный общий бюджет.

Бюджетная система в Латвии





Функции местного самоуправления

- Автономные – своя политика в рамках закона
- Делегирование – политика государства или другого самоуправления (делегирующего)
- Функции обязательные:
 - автономной компетенции
 - делегированной компетенции
- Функции добровольные:
 - автономной компетенции
 - делегированной компетенции



Автономные функции

Три вида возникновения:

- Список в 15-й статье закона «О самоуправлениях»
- Определенные в других национальных законах (парламента или правительства)
- Определенные в местном законодательстве

Финансирование:

- из собственных средств, из государственного бюджета в порядке исключения
- порядок выполнения может быть определен национальными законами или местными законами



Функции местного самоуправления 1

- Организация коммунальных услуг для жителей
- Ответственность за чистоту и санитарный порядок
- Определяют порядок, в котором используются находящиеся в общественном пользовании леса и воды
- Ответственность за образование (дошкольное и среднее)
- Заботятся о культуре, содействуя сохранению традиционных культурных ценностей и развитию народного творчества
- Гарантировать доступность первоначальной медицинской помощи, а также способствуют здоровому образу жизни населения и спорт



Функции местного самоуправления 2

- Социальная помощь жителям (социальная помощь малообеспеченным семьям и социально незащищенным лицам, обеспечение пожилым людям места в пансионатах, обеспечение местами в учебных и воспитательных учреждениях сирот и детей, оставшихся без родительской опеки; обеспечение ночлегом бездомных)
- Заботятся о попечении, опеке, усыновлении детей и защите их личных и имущественных прав и интересов
- Помощь жителям по решению квартирных вопросов
- Содействовать хозяйственной деятельности на соответствующей административной территории, заботятся о снижении уровня безработицы



Функции местного самоуправления 3

- Выдавать разрешения и лицензии на коммерческую деятельность
- Участвовать в обеспечении общественного порядка, вести борьбу с пьянством и нарушениями нравственности
- В соответствии с планированием территории соответствующего самоуправления устанавливать порядок пользования и застройки земельных участков
- Осуществлять регистрацию актов гражданского состояния
- Участвовать в обеспечении мероприятий гражданской обороны
- Организовать предоставление услуг общественного транспорта итд.



Рига дополнительно:

- 1) оказывает поддержку в обеспечении условий, необходимых для деятельности центральных государственных органов, иностранных дипломатических представительств и консульских учреждений, а также международных организаций;
- 2) обеспечивает условия для приема иностранных делегаций и содержание связанных с этим объектов национальной репрезентации, принадлежащих самоуправлению;
- 3) участвует в содержании и развитии исторических объектов государственного и международного значения, культурно-исторических объектов национального значения, а также инфраструктуры культуры;
- 4) участвует в содержании и развитии системы связи и транспортной инфраструктуры государственного значения.



Бюджет самоуправлений, финансовая независимость и финансовое управление



Законодательство

- «Закон об управлении бюджетом и финансами» - определяет подготовку, утверждение и реализацию бюджета государства и бюджета местного самоуправления
- Закон «О местных бюджетах» - определяет подготовку, утверждение и реализацию бюджета местного самоуправления
- Закон «О самоуправлениях»



Закон «О самоуправлении»

Местные власти разрабатывают, утверждают и исполняют свои бюджеты **самостоятельно**

Государственные органы **не вправе вмешиваться** в разработке и реализации бюджета местного самоуправления, если это не предусмотрено законом.

Права и рамки бюджета самоуправлений устанавливаются законами «Закон об управлении бюджетом и финансами» и «О местных бюджетах».



Защита местных бюджетов

Часть третья статьи 7 Закона “О самоуправлениях” определяет:

“При передаче самоуправлениям новых непредусмотренных статьей 15 настоящего Закона автономных функций, связанных с увеличением расходов, в законе, устанавливающем порядок выполнения этих функций, одновременно должны быть установлены новые источники доходов”

в свою очередь частью первой статьи 8 Закона предусмотрено:

“с законом самоуправлениям могут поручать выполнение автономных функций, не предусмотренных настоящим Законом, одновременно с определением в соответствующем законе дополнительных источников финансирования, если выполнение функций связано с увеличением расходов”.



Защита местных бюджетов

Если после вступления в силу закона о государственном бюджете Сейм принимает законы или Кабинет министров - постановления, которые в очередном хозяйственном году вызывают увеличение бюджетных расходов самоуправлений или уменьшение их доходов, то в таких законах или постановлениях должно быть указано, из каких средств государственного бюджета будет покрываться прирост бюджетных расходов или уменьшение доходов самоуправлений.



«Закон об управлении бюджетом и финансами»

Если после утверждения государственного бюджета Сейм принимает законы или Кабинет министров - постановления, которые позволяют уменьшать бюджетные расходы самоуправлений или увеличивать их доходы, то такие остатки средств в порядке апроприации государственного бюджета могут направляться на государственные нужды или нужды самоуправлений.



«Закон об управлении бюджетом и финансами»

Если самоуправления с превышением своей компетенции принимают постановления, в результате действия которых уменьшаются доходы или увеличиваются расходы государственного бюджета, то суммы, необходимые для покрытия убытков, подлежат зачислению из бюджетов самоуправлений в государственный бюджет.



Защита местных бюджетов

Если самоуправления действуют как государственные представители, государство полностью покрывает их расходы. После принятия государственного бюджета финансовые обязательства на бюджеты самоуправлений не разрешается налагать, если не указаны источники средств, предоставленные государством на исполнение этих обязательств.



Бюджет самоуправлений

- Хозяйственный год начинается 1 января и завершается 31 декабря.
- Бюджет должен быть разработан и представлен на утверждение в муниципальной думе не позже двух месяцев после ежегодного закона государственного бюджета.
- Если до начала финансового года бюджет не утвержден, то впредь до его утверждения ежемесячные расходы самоуправления не должны превышать 1/12 часть расходов за предыдущий год, при условии, что по сравнению с предыдущим годом, местное правительство не будет уменьшить количество функций.



Бюджет самоуправлений

- Бюджеты самоуправлений на каждый хозяйственный год включают все взысканные или полученные самоуправлениями (структурами самоуправлений) доходы и займы, апроприируемые самоуправлениями для целей самоуправления.
- Предусмотренные бюджетом самоуправления средства могут быть предоставлены или получены структурами самоуправления в соответствии с целями и объемом, предусмотренными бюджетом, утвержденным думой.



Бюджет самоуправлений

Муниципальный бюджет включает в себя

- 1) основной бюджет и
- 2) специальный бюджет.

Каждый бюджет состоит из следующих частей:
доходной; расходной; финансирования.

При дефиците бюджета должны быть указаны источники финансирования дефицита.

Самоуправления согласно постановлениям Кабинета Министров представляют детализированные отчеты обо всем объеме доходов, расходов и займов.



Основной бюджет

Основной бюджет – часть бюджета, которую составляют все доходы, кроме предназначенных для особых целей доходов, пожертвований и дарений, а также расходы, которые предусматривается покрывать из этих доходов.

Доходы:

- налоговые и неналоговые доходы (муниципальные сборы, доходы от платных услуг, штрафы, доходы от сдачи в аренду имущества и прочие неналоговые доходы);
- трансферты государственного бюджета (дотации, целевые дотации и другие трансферты).



Основной бюджет

Наибольшая часть расходов по основному бюджету приходится на образование, социальную поддержку, содержание и развитие муниципальной инфраструктуры.



Специальный бюджет

Специальный бюджет – часть бюджета, которую образуют предназначенные для особых целей доходы, пожертвования и дарения в деньгах или в натуре и средства которой используются в связи с этими доходами;

В специальный бюджет входят доходы дорожного фонда, налог на природные ресурсы; доходы от приватизации; портовые сборы и др.

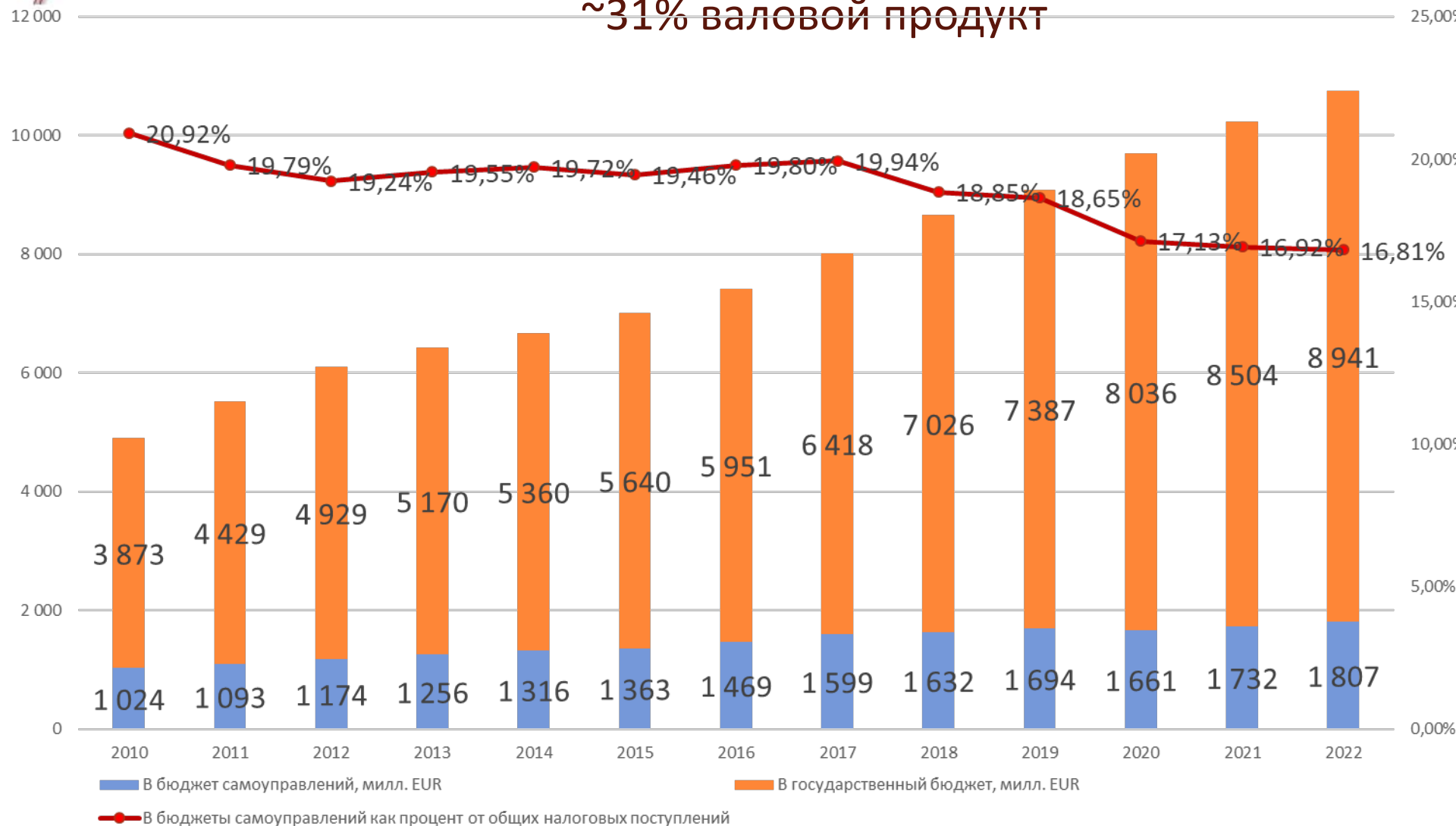


Доходы местного бюджета



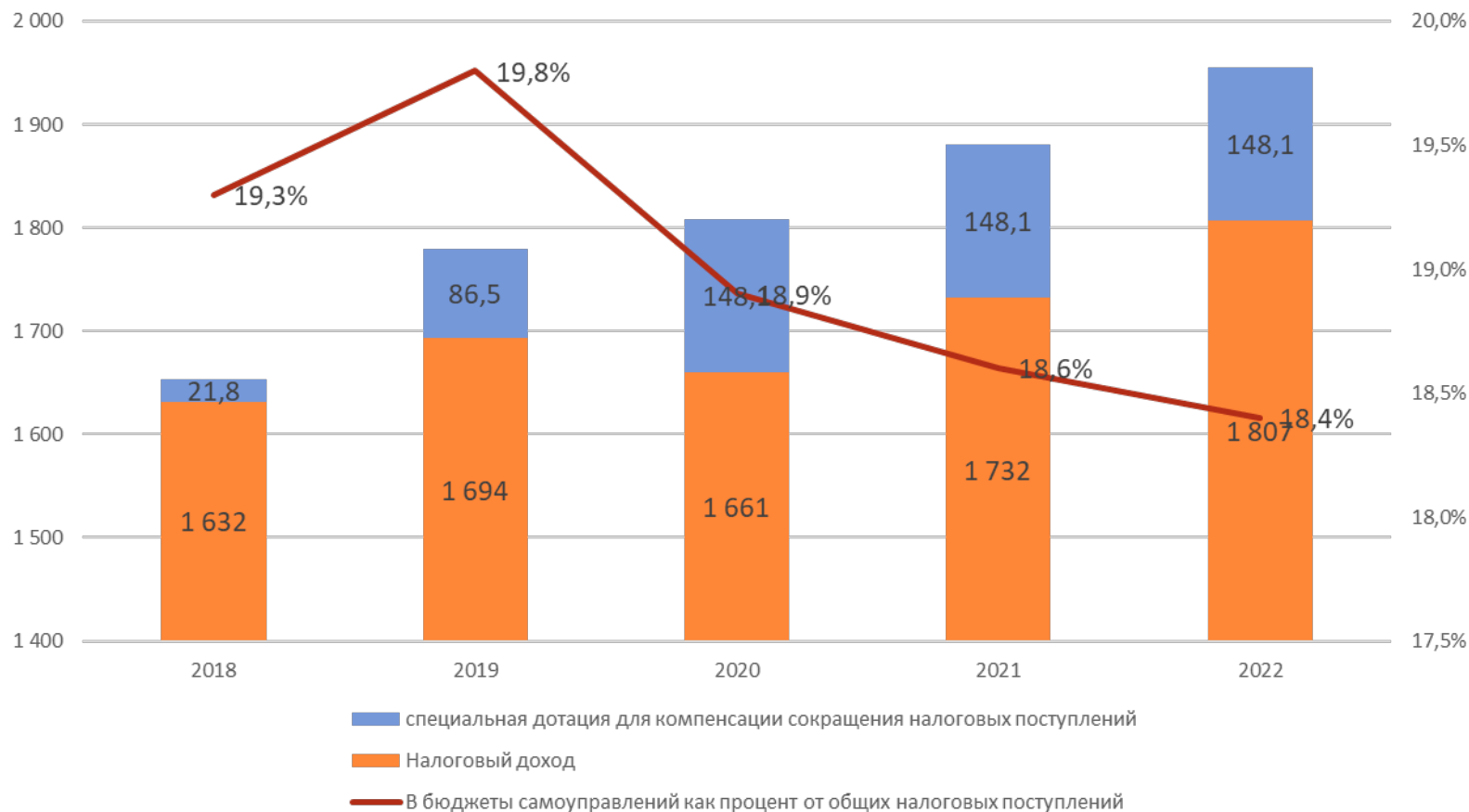
Налоговый доход страны

~31% валовой продукт





Налоговый доход и специальная дотация для компенсации сокращения налоговых поступлений





Доходы местного бюджета

Самоуправления имеют право на бюджетные доходы согласно законам для обеспечения постоянной и надежной, отвечающей требованиям макроэкономической стабильности базы доходов.

Самоуправления имеют право налагать пошлины самоуправлений, в порядке установленных законами

(«Закон об управлении бюджетом и финансами»)



Бюджет самоуправлений

(Доходная часть)

Доходная часть самоуправлений в консолидированном бюджете составляет 25-27 % (налоговая ~19,6%)

- Налоги
 - Пошлины гос. и самоуправлений
 - Целевые дотации
 - Дотации фонда выравнивания
 - Инвестиции гос. бюджета
 - Пожертвования
 - Оплата услуг
 - Доходы от имущества самоуправлений
 - Часть прибыли от предприятий самоуправлений
- Кредиты (-) накопления средств прошлых лет (+)
 - - в части финансирования бюджета



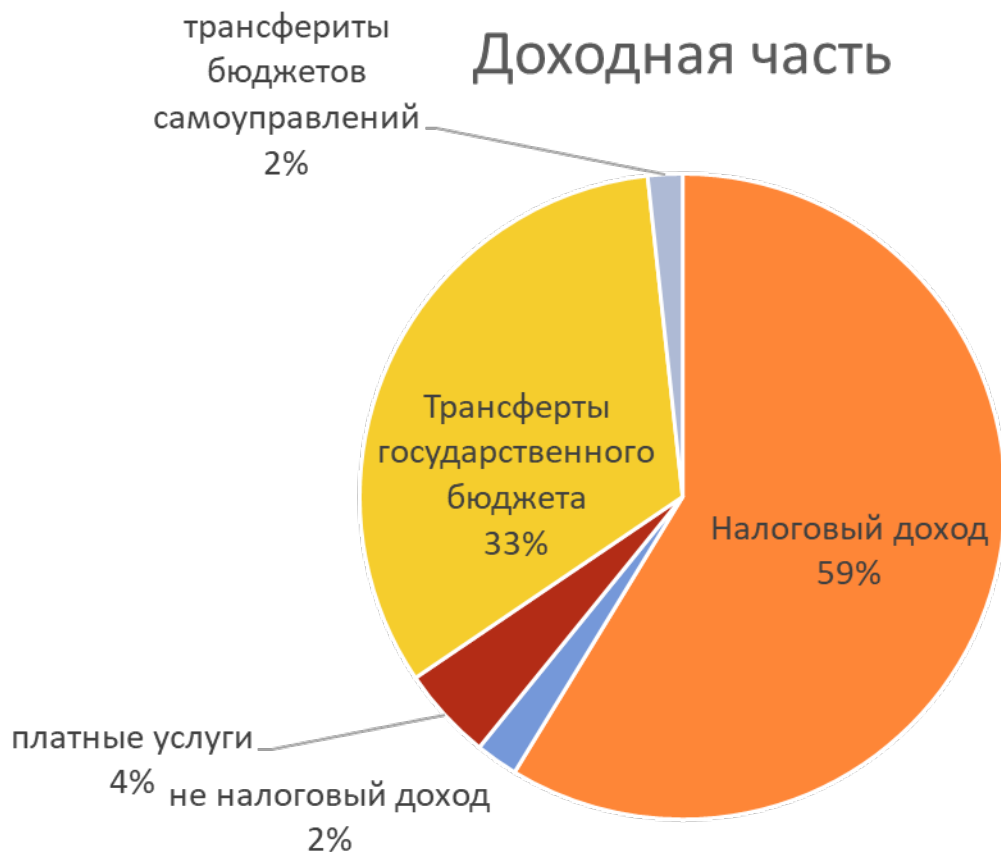
Доходы местного бюджета

Доходы местного бюджета:

- 1) налоговые доходы;
- 2) местные пошлины (и отдельные государственные пошлины);
- 3) трансферты государственного бюджета (дотации, целевые дотации и др.);
- 4) расчеты между бюджетами самоуправлений;
- 5) доходы от платных услуг, от собственной хозяйственной деятельности, от использования имущества, от продажи имущества и др.).



2018 год основной бюджет: 2 766,46 миллионы EUR



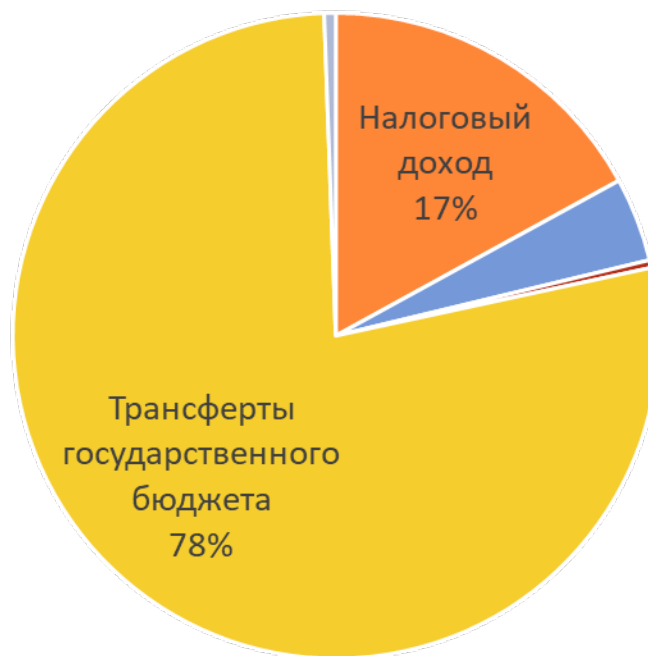
■ Налоговый доход
 ■ не налоговый доход
 ■ платные услуги
 ■ Трансферты государственного бюджета
 ■ трансферты бюджетов самоуправлений



2018 год специальный бюджет: 47,67 миллионы EUR

трансферты
бюджетов
самоуправлений
1%

Доходная часть



не налоговый доход
4%

платные
услуги
0%

■ Налоговый доход ■ не налоговый доход ■ платные услуги ■ Трансферты государственного бюджета ■ трансферты бюджетов самоуправлений



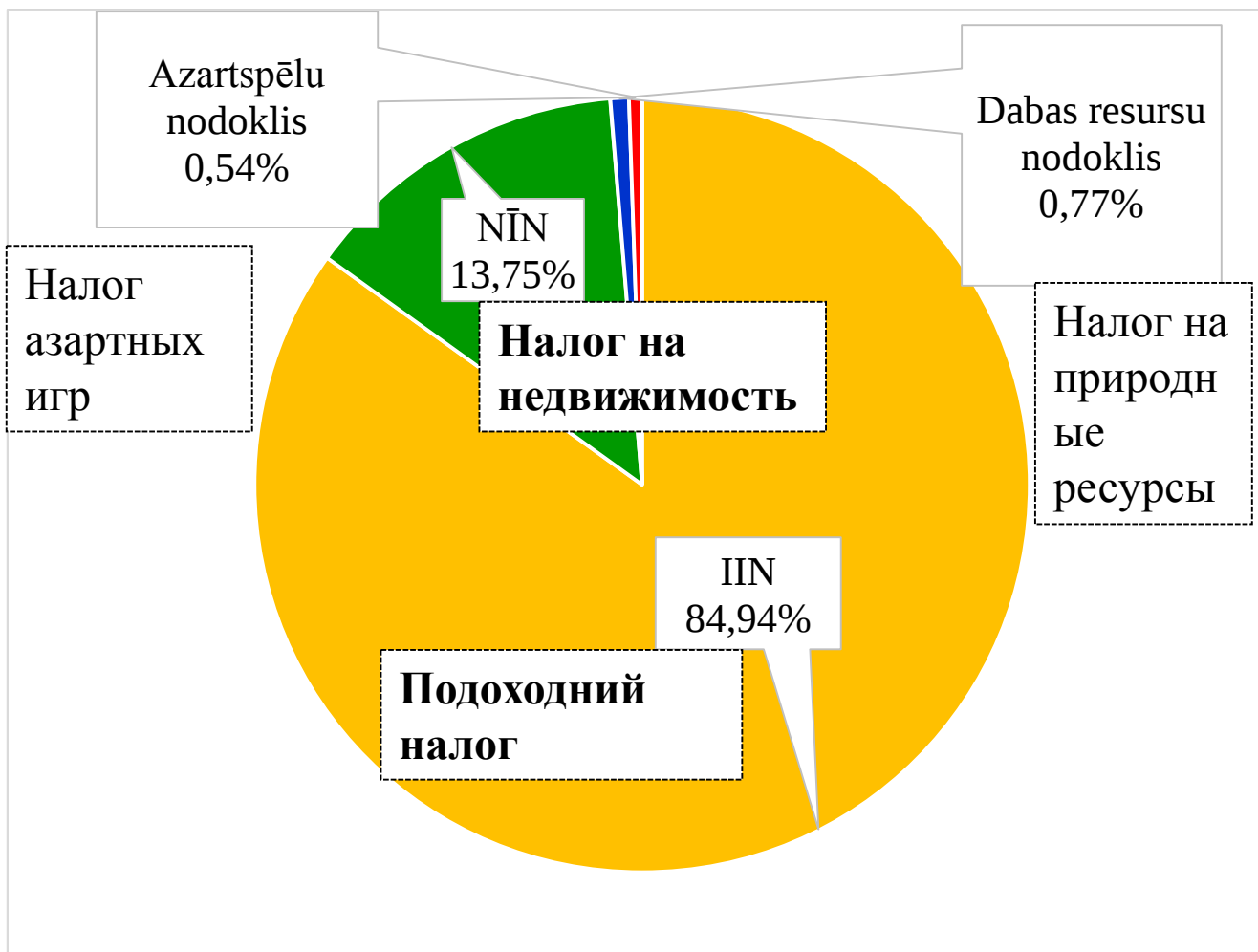
Налоговые поступления

- 80% от подоходного налога с населения;
- 100% от налога на недвижимость;
- 25% налога на азартные игры и 100% местного налога лотереи (зачисляются в бюджет того самоуправления, на территории которого организуется азартная игра);
- часть налога на природные ресурсы.

Налоги администрирует Служба государственных доходов (кроме налога на недвижимость — этот налог администрируют местные самоуправления)



Поступления налоговых доходов в муниципальный бюджет





Государство собирает подоходный налог

Государство гарантирует местным властям доходы
от сборов подоходного налога с населения в
размере 100% от прогноза.



Пошлины самоуправлений

Местные самоуправления могут в рамках прав вводить местные пошлины и устанавливать ставки

В самоуправлениях могут быть установлены следующие виды местных пошлин:

- за получение разработанных думой самоуправления официальных документов и их заверенных копий;
- за проведение развлекательных мероприятий в общественных местах;
- за прием отдыхающих и туристов;
- за торговлю в общественных местах;
- за получение разрешений на строительство;
- за размещение рекламы, афиш и объявлений в общественных местах;
- за содержание всех видов животных;
- за использование символики самоуправлений
- За въезд транспортных средств в зоны особого режима;
- за держание лодок, моторных лодок и яхт;
- за содержание и развитие инфраструктуры самоуправления.



Государственные трансферты, мил. евро

Трансферты: на оплату труда педагогов, на автодороги и улицы самоуправления, на осуществление проектов, финансируемых структурными фондами ЕС, на общественный транспорт и др.

Предоставляемые для бюджетов самоуправлений дотации государственного бюджета, целевые дотации и трансферты устанавливаются законом о ежегодном государственном бюджете.



Займы самоуправлений

- Местные самоуправления имеют право получать краткосрочные и долгосрочные займы.
- В целях сохранения общего экономического равновесия и обеспечения единой государственной финансовой политики законом о ежегодном государственном бюджете устанавливаются отдельно объемы займов и поручительств самоуправлений.
- Самоуправления могут брать займы в Государственной казне или в коммерческой банке, если условия в банке выгоднее.
- Самоуправления должны обеспечивать полный учет займов и поручительств.



Выравнивание финансов самоуправлений



Финансовое выравнивание

Система выравнивание финансов была введена в 1995 году

Закон “О выравнивании финансов самоуправлений” от 5 марта 1998 года

"Закон о выравнивании финансов самоуправлений"

Принят Сеймом: 04.06.2015.

Вступил в силу: 02.07.2015.

2016 год стал первым бюджетным годом, для которого произведен расчет выравнивания финансов самоуправлений в соответствии с **НОВЫМ ЗАКОНОМ.**



Финансовое выравнивание

Закон устанавливает порядок, в котором осуществляется выравнивание финансов самоуправлений с целью создания для самоуправлений **равных возможностей по выполнению установленных законом функций.**



Финансовое выравнивание

Система Латвии предусматривает частичное выравнивание финансовых возможностей

Закон способствует инициативу самоуправлений и самостоятельность в создании своих финансовых ресурсов

Система опирается главным образом на выравнивание между бюджетами самоуправлений (горизонтальное выравнивание) и частично на дотацию государственного бюджета (вертикальное выравнивание)



Финансовое выравнивание

Выравнивание производится через Фонд выравнивания, который образуется из

- взносов органов самоуправления;
- дотаций из государственного бюджета.

В рамках горизонтального выравнивания более богатые самоуправления вносят средства в фонд выравнивания, а более бедные самоуправления получают эти средства



Финансовое выравнивание

В соответствии с законом расчет выравнивания включает следующие этапы :

- 1) определяются прогнозируемые доходы в каждый местный бюджет;
- 2) Рассчитанные выравниваемые единицы, которые затем выражаются в денежных единицах
- 3) на основе этих данных определяются субъекты, вносящие взносы в фонд и величина этих взносов, а также получающие выплаты из фонда;
- 4) определяется объём дотаций выравнивания из государственного бюджета.



Финансовое выравнивание

Финансовые выравниваемые единицы определяется на основе следующих критериев:

- группа самоуправлений (республиканские города и муниципалитеты);
- численность проживающих на территории жителей;
- количество детей в возрасте до 6 лет и от 7 до 18 лет;
- количество жителей, превысивших трудоспособный возраст
- Площадь территории км².



Критерии, характеризующие расходы самоуправлений. Расчет количества подлежащих выравниванию единиц

Формула расчета количества подлежащих выравниванию единиц:

$$N_i = (1 * a_i + 2,34 * b_i + 3,26 * c_i + 0,74 * d_i + 1,52 * e_i), \text{ где}$$

N_i - количество подлежащих выравниванию единиц в соответствующем самоуправлении;

1 - количество подлежащих выравниванию единиц за каждого жителя;

2,34 - выравниваемые единицы за каждого ребенка в возрасте до 6 лет;

3,26 - выравниваемые единицы за каждого ребенка и молодого человека в возрасте от 7 до 18 лет;

0,74 - выравниваемые единицы за каждого достигшего возраста трудоспособности населения;

1,52 - выравниваемые единицы за каждый квадратный километр площади территории самоуправления;

a_i - количество жителей в соответствующем самоуправлении;

b_i - количество детей в возрасте до 6 лет в соответствующем самоуправлении;

c_i - количество детей и молодежи в возрасте от 7 до 18 лет в соответствующем самоуправлении;

d_i - количество жителей, превышающих возраст трудоспособности, в соответствующем самоуправлении;



Расчет количества подлежащих выравниванию единиц

Количество подлежащих выравниванию единиц в расчете 2019
года

Pašvaldību izdevumus raksturojošie kritēriji	Kritēriju vienības	Izlīdzināmo vienību skaits par katru kritērija vienību	Izlīdzināmo vienību skaits
Iedzīvotāju skaits	2 109 742	1	2 109 742
Bērni vecumā līdz 6 gadiem	151 519	2,34	354 554
Bērnu un jaunieši vecumā no 7 līdz 18 gadiem	224 593	3,26	732 173
Darbspējas vecumu pārsniegušie iedzīvotāji	436 520	0,74	323 025
Pašvaldības teritorijas platība km ²	64 483	1,52	98 015
Kopā:			3 617 509



Взносы в фонд и дотации из фонда

$$Y_i = X_i * N_i = \left(0,6 * (I_{vid} - I_i) + \frac{D}{N} * \frac{(I_{max} - I_i)}{(I_{max} - I_{vid})} \right) * N_i$$

в которой используются следующие обозначения:

Y_i - размер взноса или дотации вместе в соответствующее самоуправление. Если Y_i меньше нуля, то самоуправление вносит взнос в фонд выравнивания, если Y_i превышает нуль, то самоуправление получает дотацию из фонда выравнивания;

X_i - величина взноса или дотации на одну выравниваемую единицу соответствующему самоуправлению;

N_i - количество подлежащих выравниванию единиц в соответствующем самоуправлении;

I_{vid} - средние оцененные поступления на одну выравниваемую единицу в государстве;

I_i - оцененные поступления на одну выравниваемую единицу в соответствующее самоуправление;

I_{max} - наивысшие оцененные поступления на одну выравниваемую единицу в государстве;

D - дотация государственного бюджета вместе;

N - количество подлежащих выравниванию единиц во всех самоуправлениях вместе.



Расчет широкое объяснение

Выравнивание доходов по существу осуществляется в два яруса:

**В 1 -м порядке распределяются
оцененные доходы самоуправлений**

**В 2 -м порядке распределяется дотация
государственного бюджета**



Расчет Слой 1 выравнивания

- 1) 1 – й этап выравнивания финансов: распределяются оцененные доходы самоуправлений

Все самоуправления приближаются к средним оцененным доходам в стране на одну выравниваемую единицу.

Поступления самоуправления **по выравниванию 1 – й этап**
на 1 выравниваемую единицу образуют:

40% от оцененных доходов самоуправления

и

60% от средних оцененных доходов в стране (*в этой части поступления на 1 выравниваемую единицу для всех самоуправлений одинаковы*)



Расчет PFI. Слой 1 выравнивания

**Каждое самоуправление в новой модели выравнивания
может повлиять только на
40% своих оцененных доходов**

Факторы, влияющие на результат 1 – го этапа выравнивания:

- 1) количество и структура населения (... = *количество каждого самоуправления и общее количество подлежащих выравниванию единиц*);
- 2) оцененные доходы каждого самоуправления;
- 3) общие оцененные поступления самоуправлений (... = *средние оцененные поступления на 1 выравниваемую единицу*);



Расчет PFI. Слой 2 выравнивания

2) 2 – й этап выравнивания финансов: распределяется дотация VB

Цель: пропорционально уменьшать разницу между доходами самоуправления на 1 износ и самоуправления с доходами Мах на 1 ВЫХОД.

Дотация государственного бюджета предоставляется самоуправлениям, оцененные поступления которых на одну выравниваемую единицу ниже, чем в стране Мах.

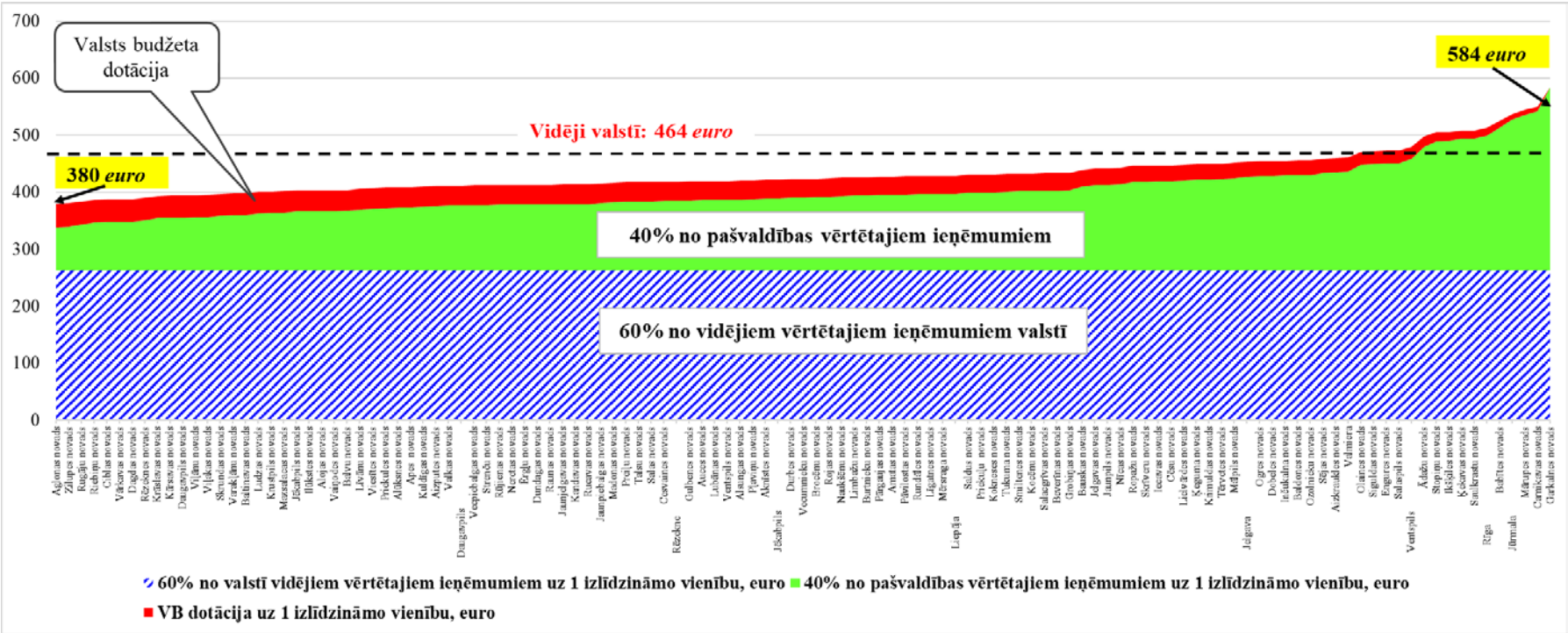
VB получит дотацию 118 самоуправлений (99% самоуправлений).

VB дотация в 2019 году: **87 916 698 евро**

(в 2018 году: 35 821 803 евро). По сравнению с 2018 годом, прирост на 52 млн евро (2,5 раза))

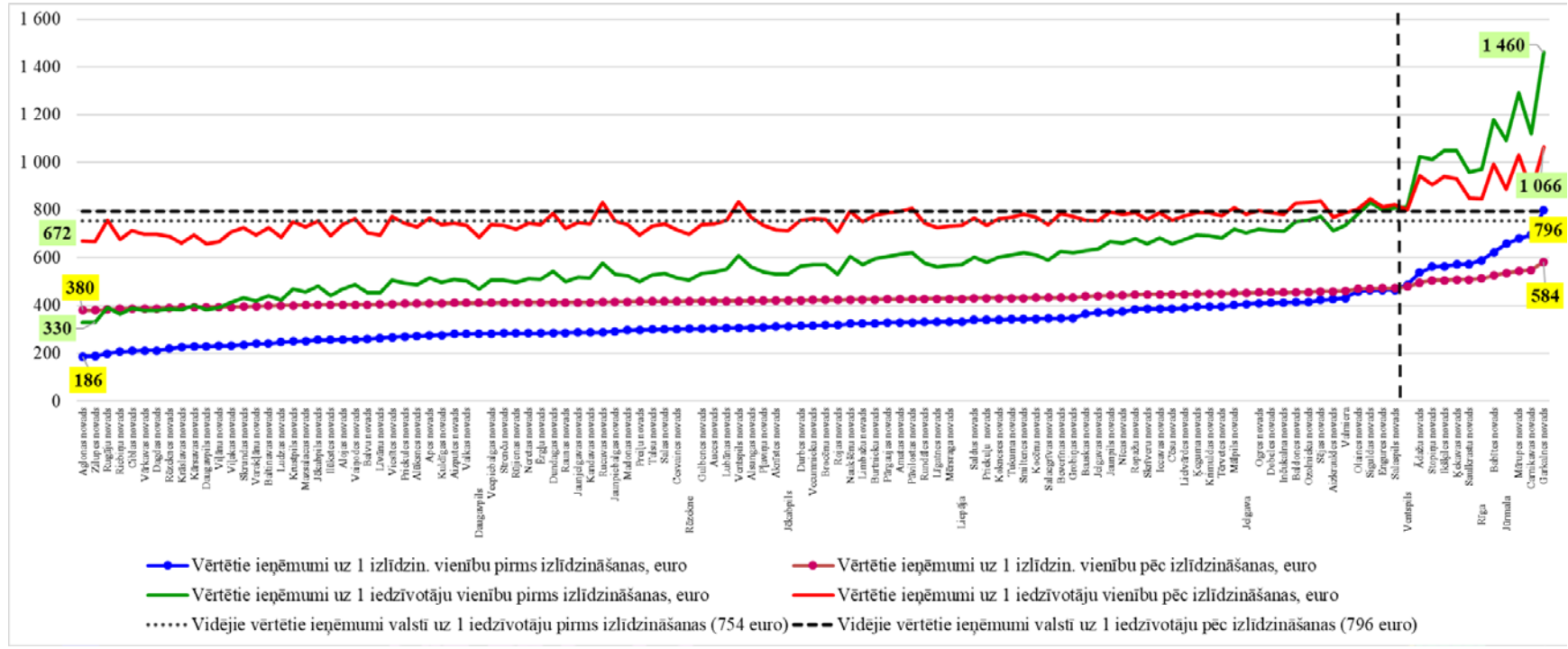


Оцененные поступления самоуправлений после выравнивания в расчете 2019 года на 1 выравниваемую единицу, евро





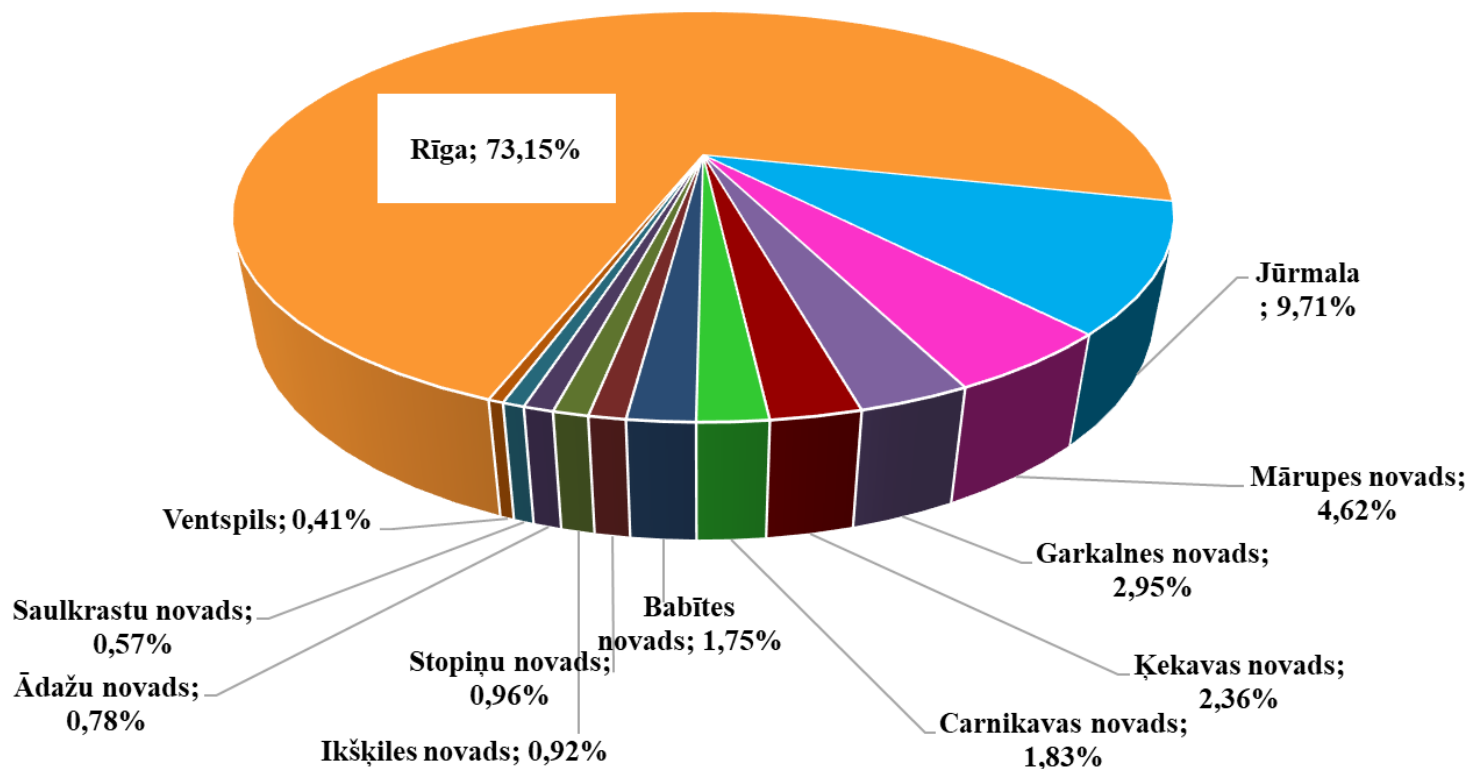
Оцененные доходы до выравнивания и после выравнивания на одну выравниваемую единицу и на одного жителя в самоуправлениях в 2019 году, евро





Взносы самоуправления в фонд в 2019 году от общих взносов самоуправлений

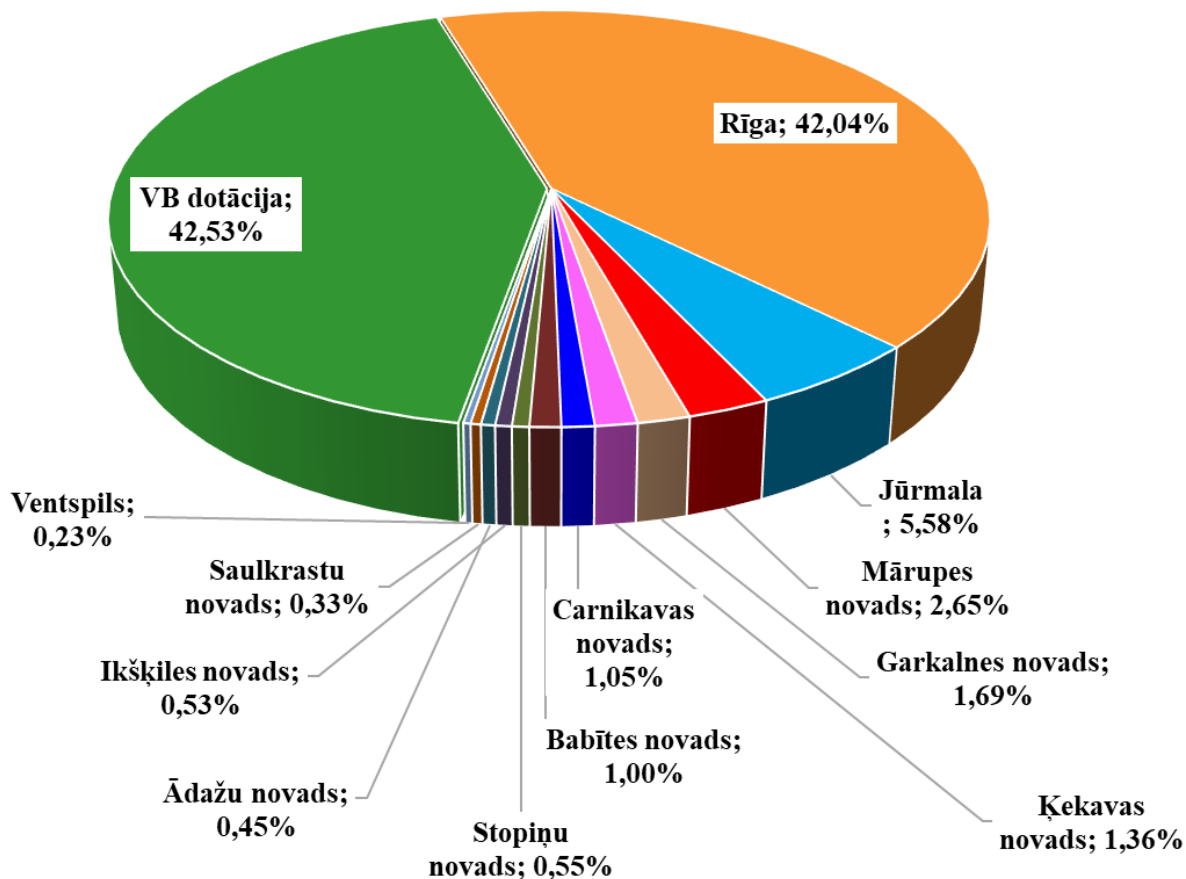
Взносы самоуправлений в фонд составляют **118,8 млн евро**.
Взносы будут производиться 12 самоуправлениями – 3 города и 9 краев.





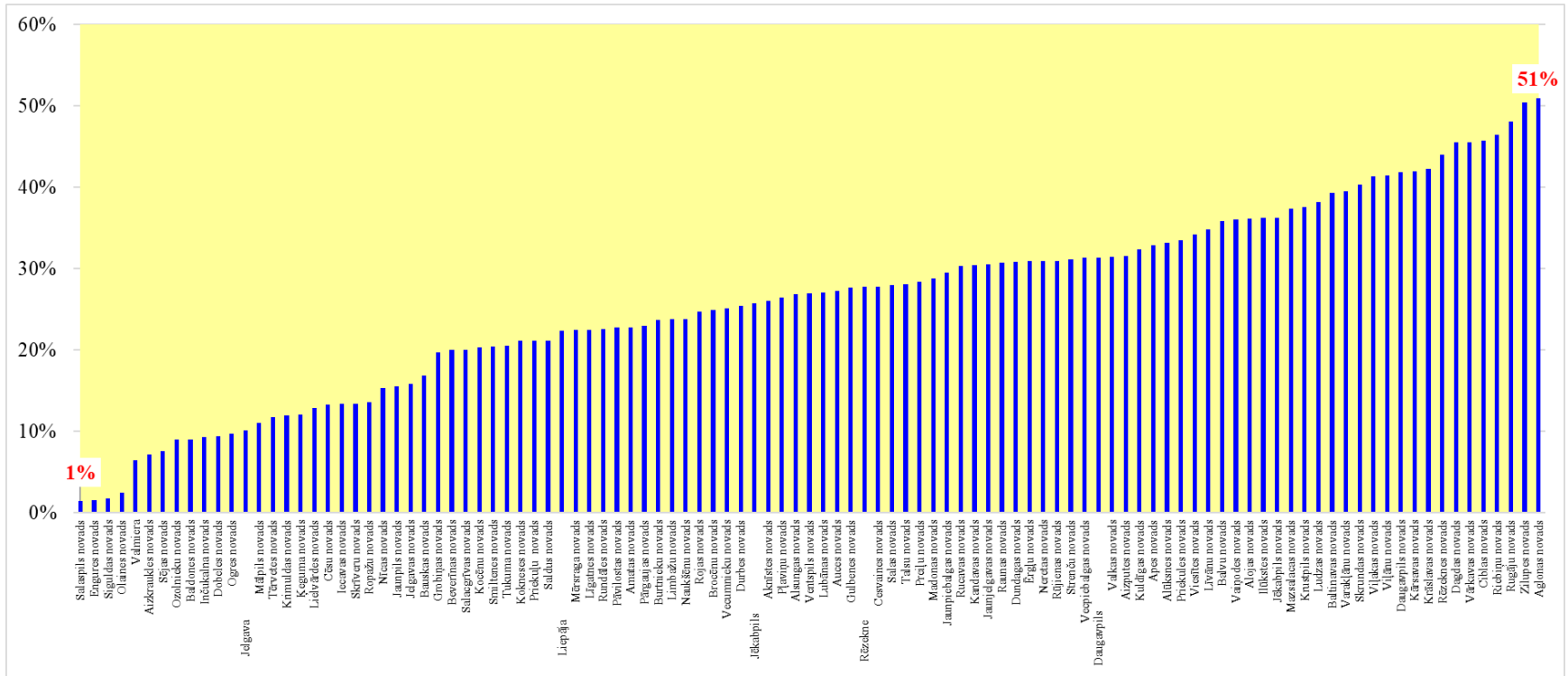
Взносы самоуправлений и дотация государственного бюджета в фонд в 2019 году, % доходов фонда

фонд: 206,71 млн евро



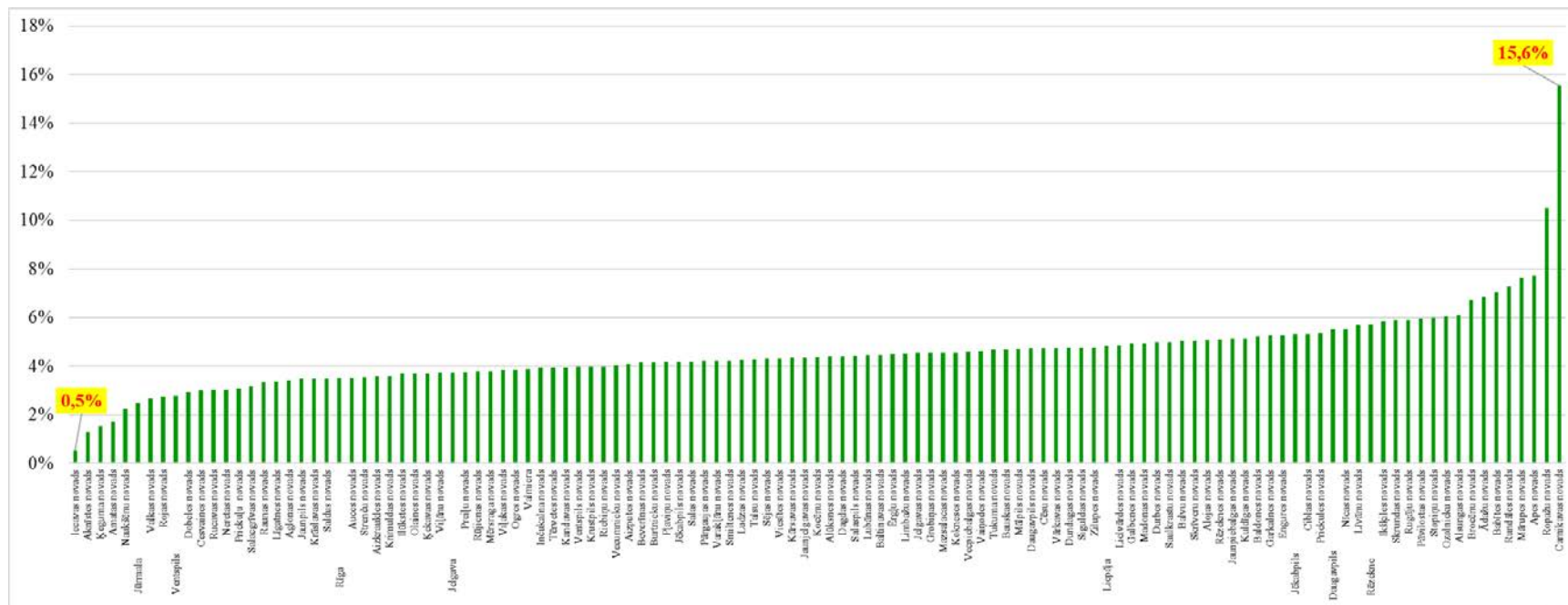


*Дотации от удельного веса ПФИФА в оцененных доходах самоуправления
после выравнивания в 2019 году, %*





*Оценка оцененных доходов самоуправлений по изменению
выравнивания
в 2019 году по сравнению с 2018 годом, %*





Спасибо за внимание!