



# Пути развития системы межбюджетных отношений в России



**WORLD BANK**  
IN THE RUSSIAN FEDERATION

*Галина Курляндская,  
Центр фискальной политики*

*Москва,  
27 сентября 2016 г.*

# Результаты реформы МБО 2005 г.

- **Общее сокращение расходных обязательств**
- **Радикальное сокращение нефинансируемых федеральных мандатов**
- **Уточнение разграничения расходных полномочий между уровнями власти**
- **Закрепление за уровнями власти доходных источников:**
  - **адекватных разграничению расходных полномочий**
  - **соответствующих в целом принципам разграничения доходных источников между уровнями власти**
  - **соответствующих условиям фазы экономического роста**
- **Установление необходимого объема средств для бюджетного выравнивания исходя из:**
  - **установленной пропорции расходов между уровнями власти**
  - **установленной пропорции доходов между уровнями власти**
  - **принятого политического решения о степени сокращения бюджетного неравенства**

**За последние 10 лет система МБО  
претерпела существенные изменения**

## Все больше ресурсов бюджетной системы РФ остается на федеральном уровне

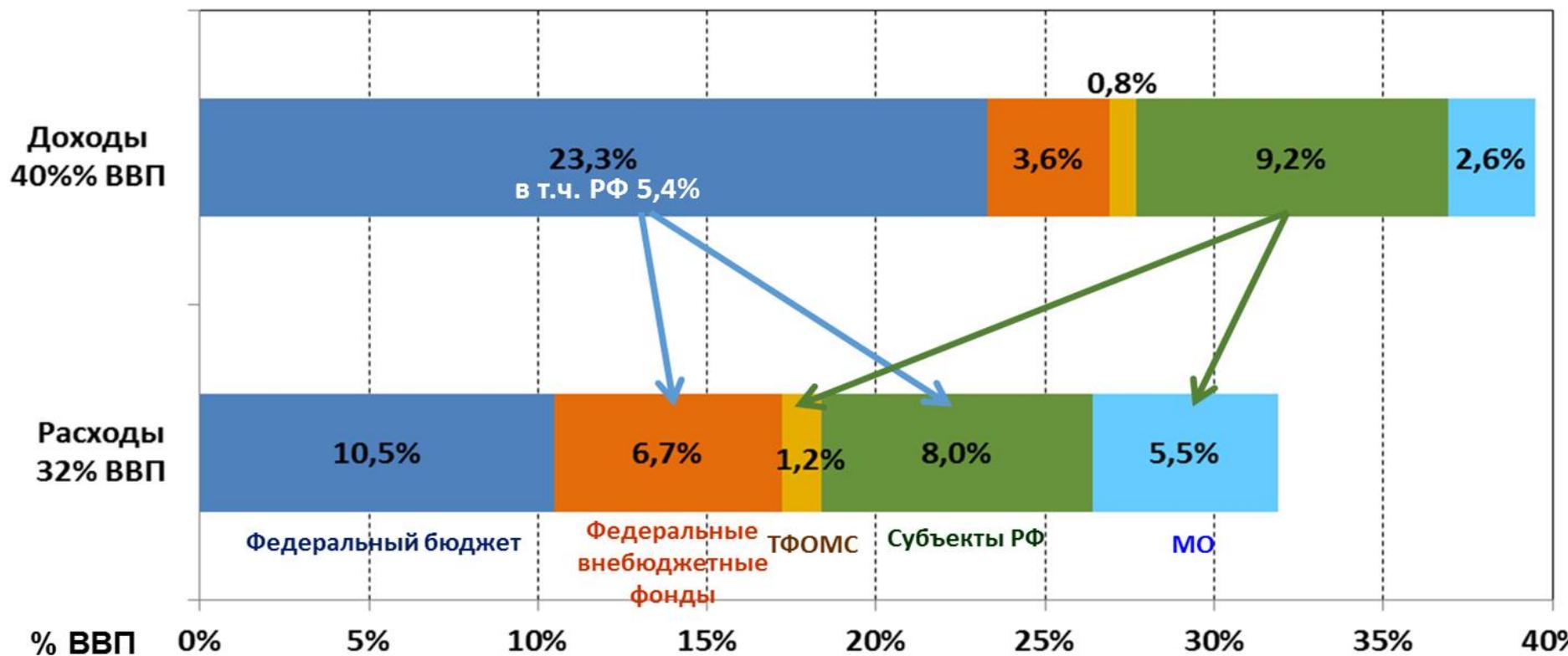
Доля доходов суб-федеральных бюджетов  
(вкл. ТФОМСы)  с 32% до 28%

Доля расходов  с 46% до 37%

Изменилось направление межбюджетных потоков

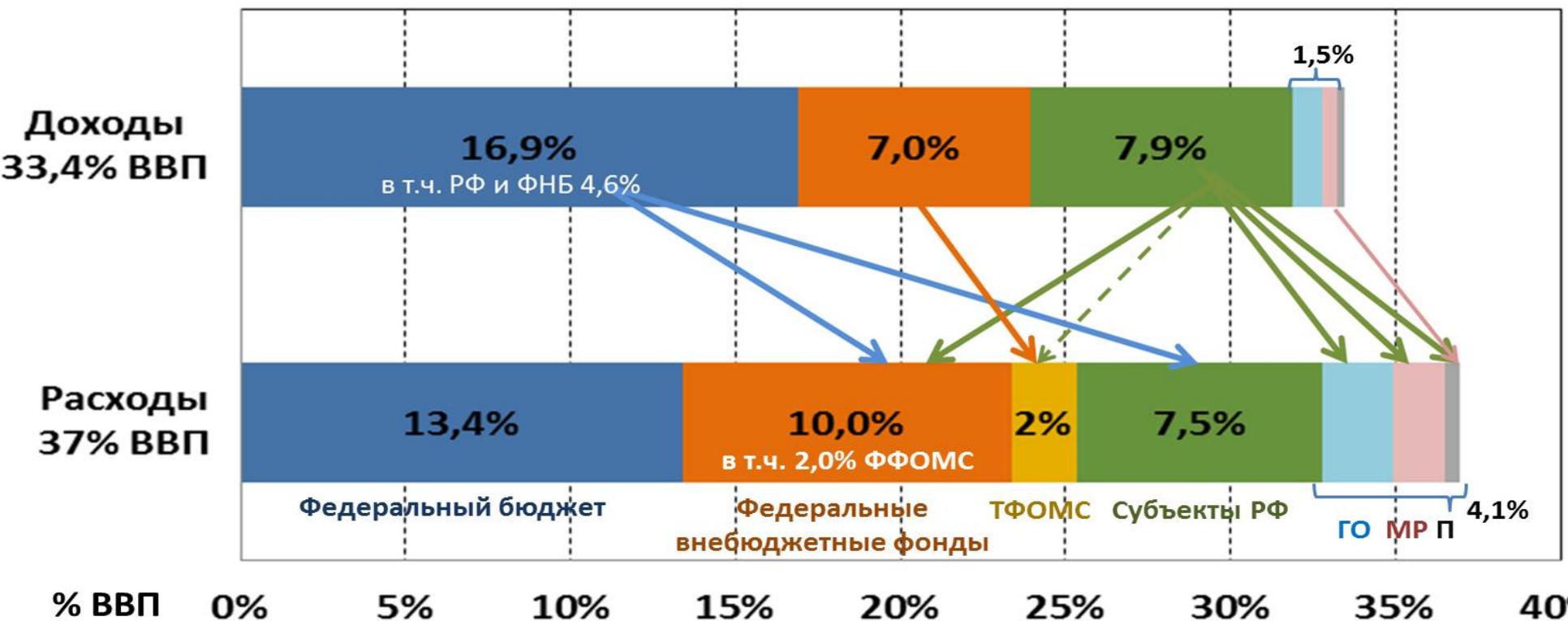
## Консолидированный бюджет РФ, 2005 г., % ВВП

(доходы до, расходы после передачи межбюджетных трансфертов)



# Консолидированный бюджет РФ, 2015 г., % ВВП

(доходы до, расходы после передачи межбюджетных трансфертов)



**При этом за 10 лет существенно вырос перечень возложенных на региональные и муниципальные органы власти полномочий**

## **Законодательные изменения расходных обязательств**

- **Количество полномочий субъектов РФ увеличилось на 52 позиции, или в 1,5 раза**
- **66 изменений и дополнений, внесенных в уже установленные полномочия, повлекли увеличение расходных обязательств субъектов РФ**
- **Количество вопросов местного значения увеличилось на 45 позиций (14 – для ГО (прирост на 1/3), 16 – для МР (прирост на 40%), 15 – для поселений (прирост – на 35%))**
- **76 изменений и дополнений к уже установленным вопросам местного значения повлекли увеличение расходных обязательств муниципалитетов (26 – на уровне городских округов, 24 – на уровне муниципальных районов, 26 – на поселенческом уровне)**
- **Ряд отраслевых законов внес существенные изменения в перераспределение расходных обязательств между уровнями власти (особенно – между субъектами РФ и муниципалитетами)**
- **Более 25% изменений в федеральные отраслевые законы, касающихся расходных обязательств суб-федеральных органов власти, не «вытекают» из положений «базовых законов», регламентирующих разграничение полномочий**



**При отсутствии дополнительных доходных источников (и их сокращении) дополнительные расходные обязательства создают предпосылки к росту дефицита, или снижению качества реализуемых функций**

**Одновременно произошли существенные изменения налоговой системы, повлиявшие на вертикальное и горизонтальное распределение налоговых доходов**

# Основные изменения доходных источников субъектов РФ

## Налог на прибыль:

- Изменение ставки, базы и пропорции зачисления налога в федеральный и региональные бюджеты
- Перераспределение налоговых зачислений между регионами (КГН)

## НДФЛ

- Изменение базы
- Изменение пропорции зачисления налога в региональные и местные бюджеты

## Акцизы

- Изменение базы
- Изменение пропорции зачисления налога в федеральный и региональные бюджеты (в т.ч. – посреди бюджетного года)

## Налоги по упрощенной системе налогообложения

- Изменение пропорции зачисления налога в федеральный и региональные бюджеты, а также региональные и местные бюджеты

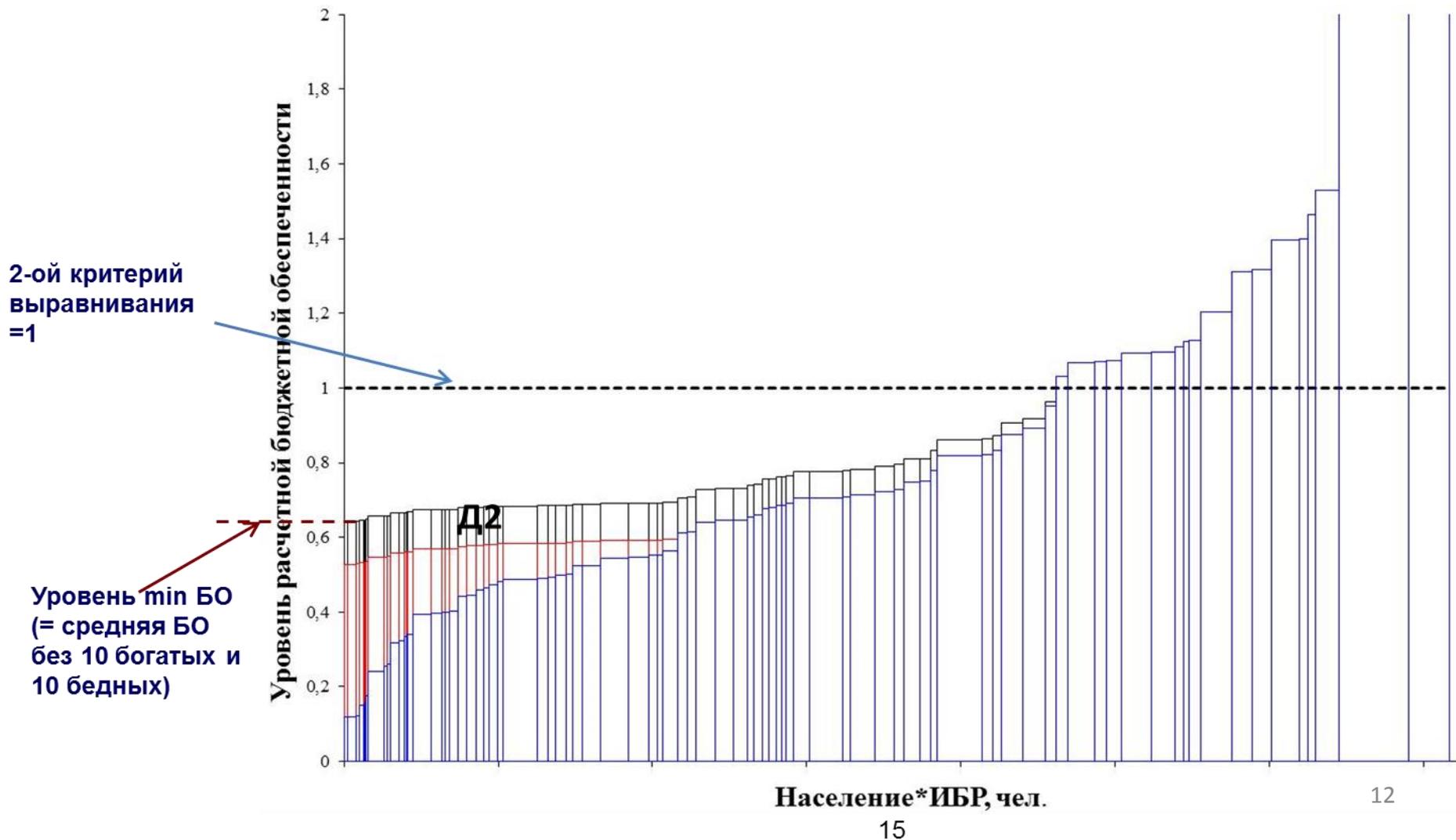
## Налог на имущество

- База и ставки

## Создание дорожных фондов (связывание доходов региональных и местных бюджетов)

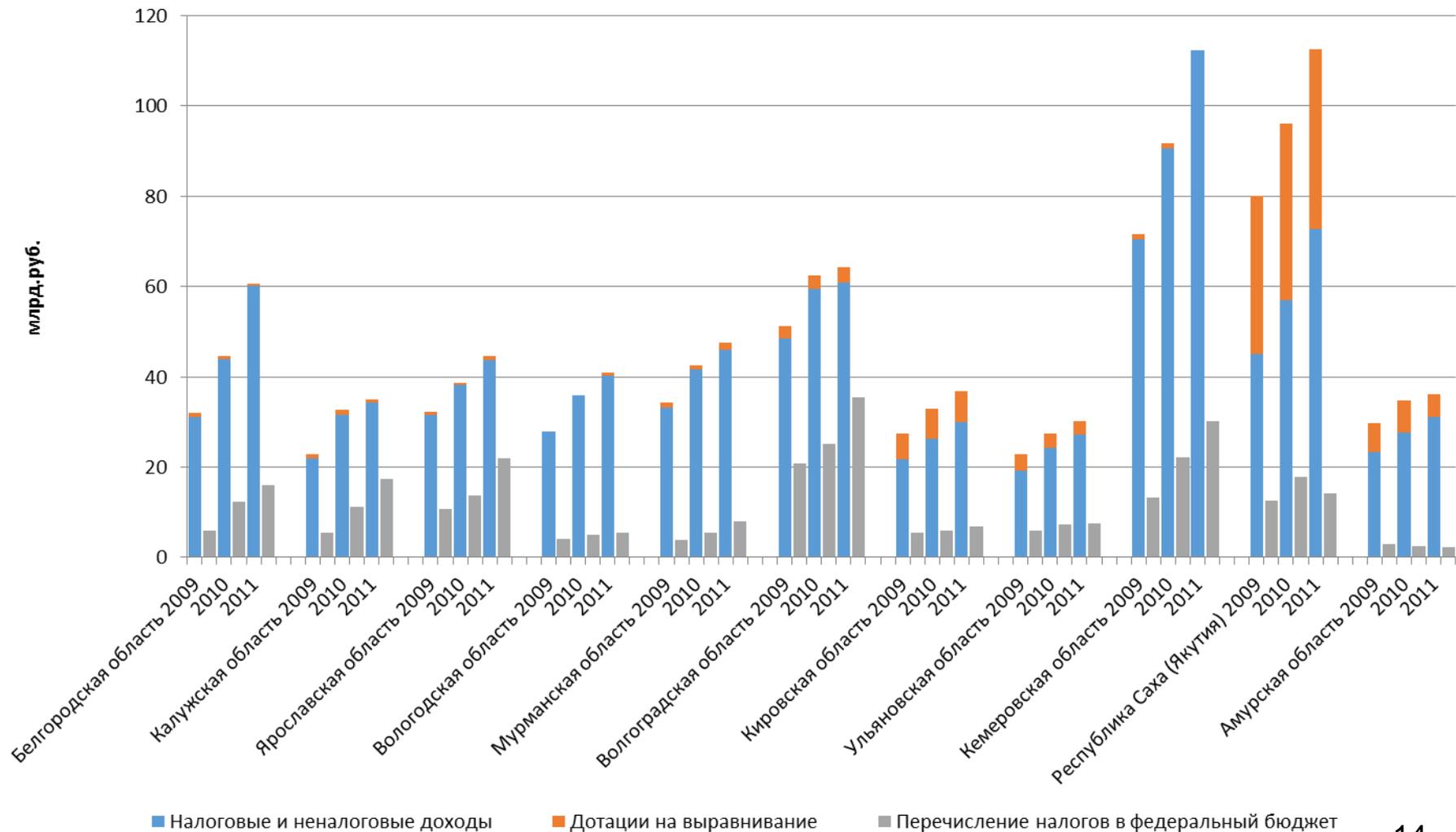
**Общая схема бюджетного выравнивания не претерпела кардинальных изменений**

**Механизм межбюджетного выравнивания позволил в 2015 г.  
сократить разрыв  
подушевых доходов 70 до 18 раз  
бюджетной обеспеченности с 13,4 до 4 раз**

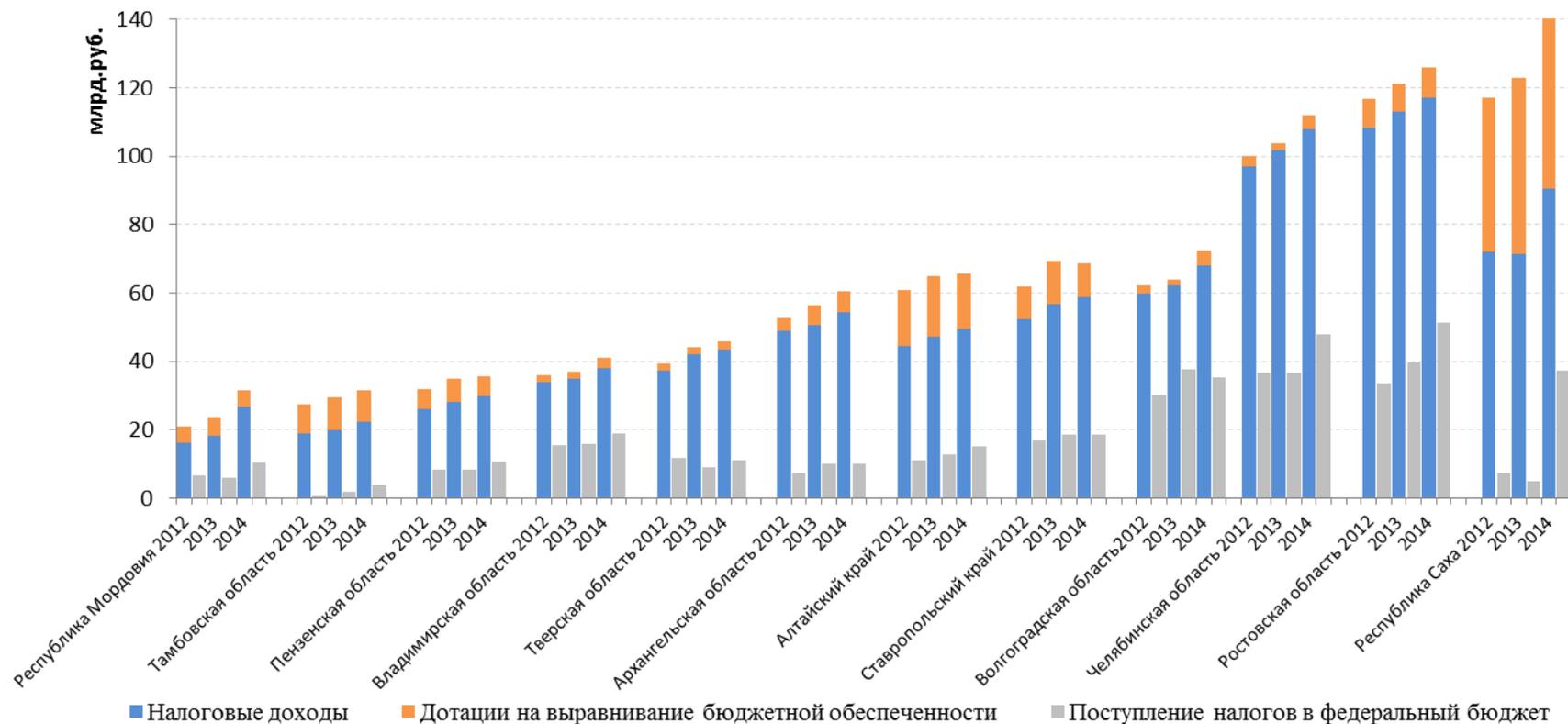


**Формула бюджетного выравнивания имеет  
встроенный механизм поощрения наращивания  
налогового потенциала**

# Дотации регионам, демонстрирующим экономический рост, не сокращаются, 2009-2011 гг.



# Дотации регионам, демонстрирующим экономический рост, не сокращаются, 2012-2014 гг.



## Параметры формулы выравнивания, поощряющие экономический рост

- **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**
- **Пропорциональный учет** части налоговых доходов (транспортный налог, налоги с малого бизнеса, госпошлина)
- Утверждение распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации **на 3 года без снижения** уже утвержденного размера дотации на рассматриваемый финансовый год

**Как следствие, механизм межбюджетного выравнивания носит проциклический характер, что требует «ручного» вмешательства в периоды экономического спада**

**При сохранении общей концепции бюджетного выравнивания формула расчета дотаций постоянно корректируется в связи с изменением разграничения расходов и доходов, а сами дотации на выравнивание дополняются целым спектром других трансфертов, компенсирующих эти изменения, а также бюджетными кредитами**

## **Изменения, внесенные в механизм межбюджетного выравнивания**

- Изменение **принципа установления общего объема средств на бюджетное выравнивание**
- Изменения в расчете **Индекса налогового потенциала**
- Изменения в расчете **Индекса бюджетных расходов**



**Изменение расчета Бюджетной обеспеченности**

- Дополнение дотаций на выравнивание целым рядом **корректирующих дотаций, частично компенсирующих:**
    - **падение доходов** при экономическом спаде
    - **расходы по реализации Указов Президента**
    - **потери при переразграничении расходных полномочий**
    - **выпадающие доходы в связи с перераспределением налоговых поступлений**
    - **потери от стихийных бедствий**
- А также дотациями на стимулирование развития налоговой базы.**

**Итоги 10 лет говорят о том, что механизму  
межбюджетных отношений требуется системная  
перенастройка**

## При выработке предложений по системной перенастройке МБО следует иметь в виду, что:

- Механизм межбюджетного **выравнивания** не следует использовать для **стимулирования** экономического развития, но он и не должен содержать ложных стимулов к иждивенчеству.
- Механизм межбюджетного выравнивания призван обеспечить **равную доступность** населения страны к:
  - конституционно **гарантированным социальным благам**,
  - услугам **коллективного пользования**
  - **публичной инфраструктуре**

**Создание условий для экономического развития территорий – это другая задача, требующая других механизмов, прежде всего – институциональных, а не фискальных.**

# Предложения

## **Предложение 1:**

### **Провести «перезапуск» системы межбюджетных отношений**

1. Провести **инвентаризацию изменений** в разграничении расходных полномочий за 10 лет с финансовой оценкой.
2. Привести объем **расходных обязательств** в соответствие с **бюджетными возможностями**
3. Остановить **фискальную централизацию** (как на стороне расходных, так и доходных полномочий).
4. Закрепить за уровнями власти доходные источники:
  - адекватные новому **разграничению расходных полномочий**
  - **нейтральные по отношению к фазам экономического цикла** (не волатильные)
5. Оценить объем средств, необходимых для бюджетного выравнивания исходя из:
  - **новой пропорции расходов** между уровнями власти
  - **новой пропорции доходов** между уровнями власти
  - желаемой и возможной **степени сокращения** бюджетного неравенства

## **Предложение 2:**

По причине **высокой волатильности и неравномерности налога на прибыль**, зачисляемого «у источника» (origin-based), а также в связи с **утратой связи** между реально создаваемой налоговой базой на территории и объемом зачисляемых в соответствующий бюджет налога (**фиктивная миграция налоговой базы, КГН**) предлагается

- **Полностью централизовать налог на прибыль в федеральный бюджет**
- **Распределять централизованные в федеральном бюджете налоги между региональными бюджетами по формуле.**

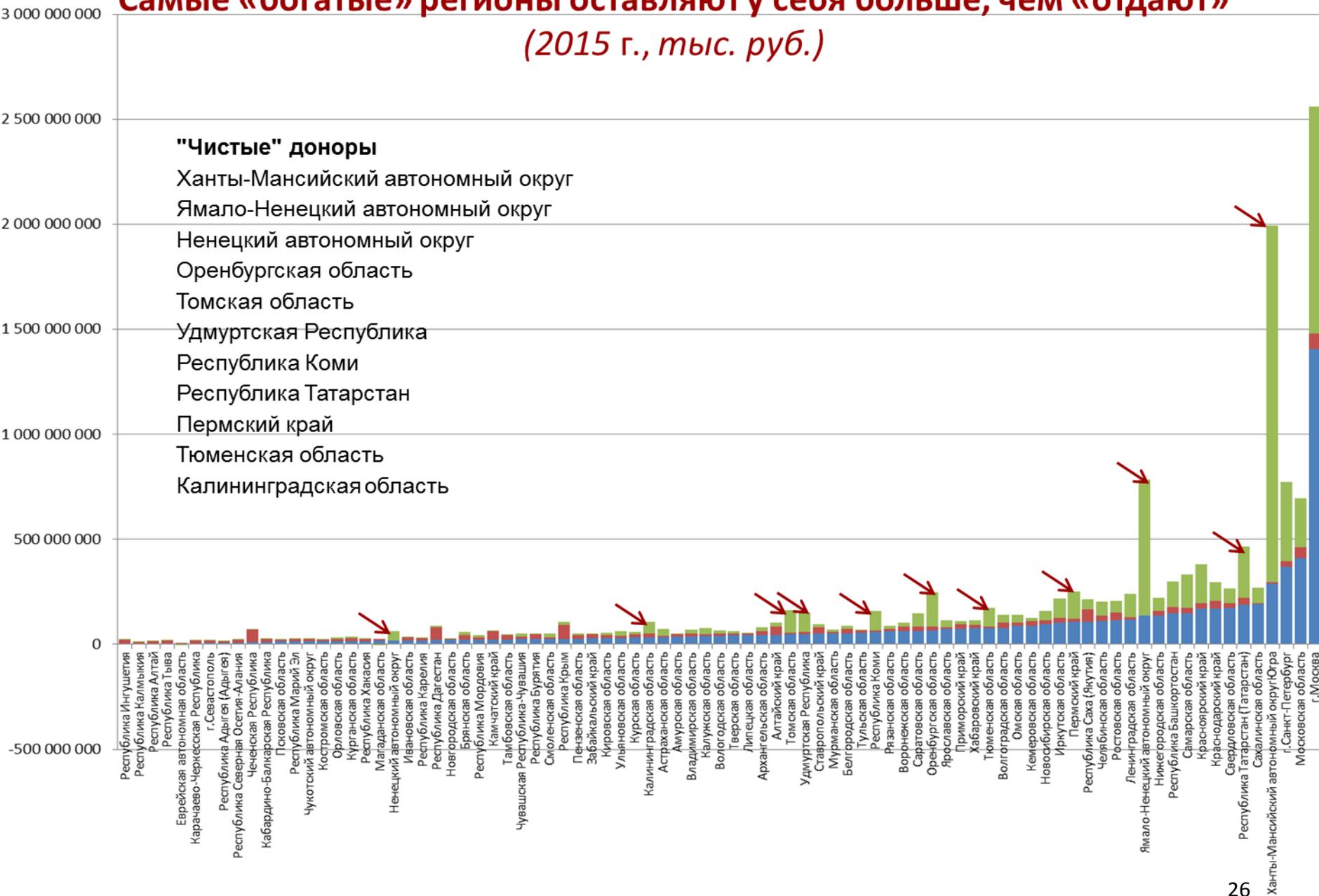
- Остающиеся в распоряжении регионов **подходный и имущественные налоги также** в достаточной степени коррелируют с уровнем экономического развития регионов
- Введение **кадастровой стоимости** объектов недвижимости позволит регионам с большей эффективностью использовать имущественные налоги для предоставления налоговых льгот в целях привлечения бизнеса.
- Замена зачисления **налога на прибыль «у источника»** и распределение его **по формуле** позволит существенно сократить неравномерность налоговых ресурсов региональных бюджетов без использования **«отрицательного трансферта»**.

# Самые «богатые» регионы оставляют у себя больше, чем «отдают»

(2015 г., тыс. руб.)

## "Чистые" доноры

- Ханты-Мансийский автономный округ
- Ямало-Ненецкий автономный округ
- Ненецкий автономный округ
- Оренбургская область
- Томская область
- Удмуртская Республика
- Республика Коми
- Республика Татарстан
- Пермский край
- Тюменская область
- Калининградская область

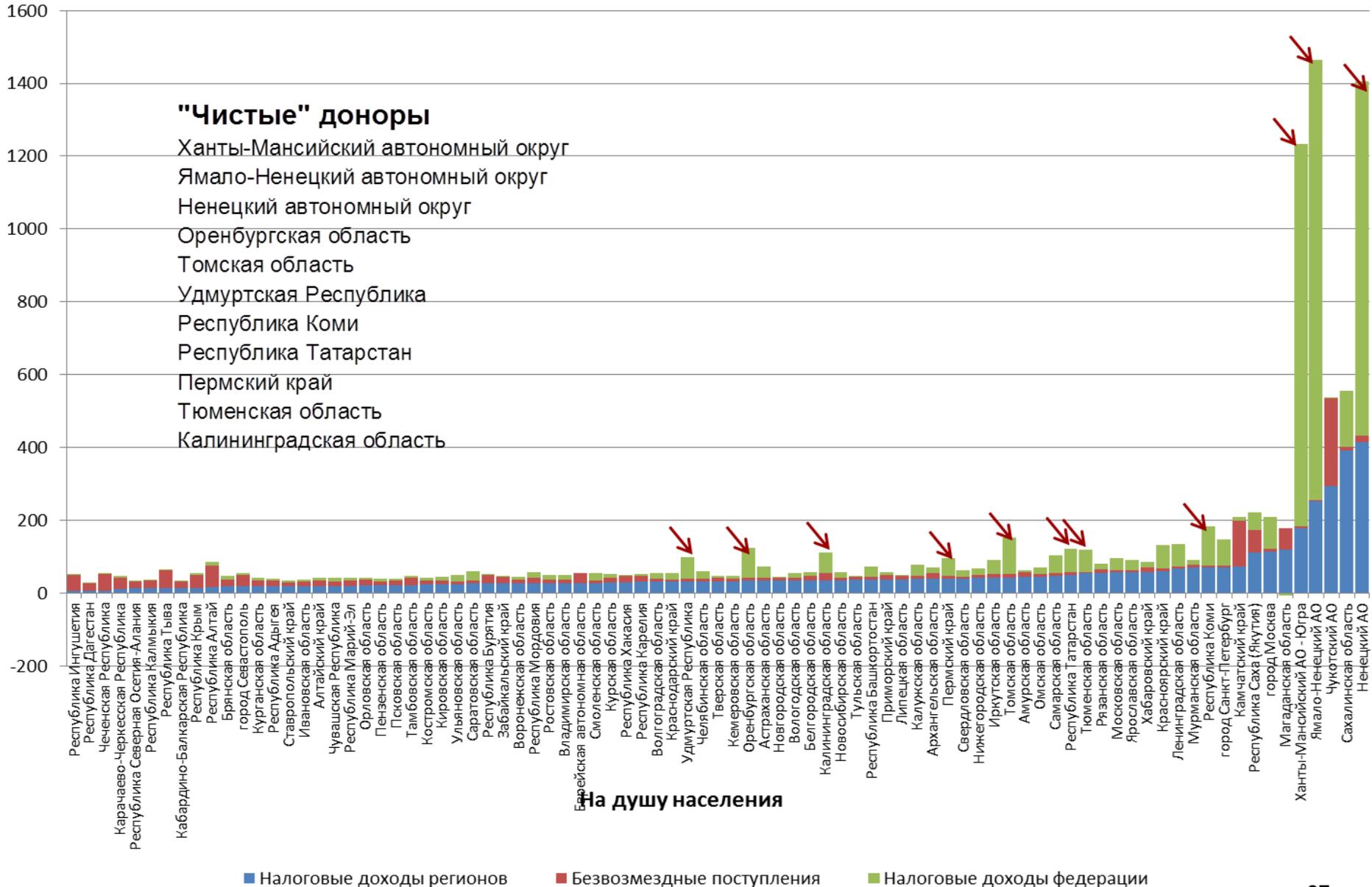


■ Налоговые доходы регионов ■ Безвозмездные поступления ■ Налоговые доходы федерации

# Не все «богатые» регионы, и не только они отдают больше, чем получают (2015 г., на душу населения)

## "Чистые" доноры

- Ханты-Мансийский автономный округ
- Ямало-Ненецкий автономный округ
- Ненецкий автономный округ
- Оренбургская область
- Томская область
- Удмуртская Республика
- Республика Коми
- Республика Татарстан
- Пермский край
- Тюменская область
- Калининградская область



## **Предложенные меры позволят:**

- **снова привести расходные обязательства в соответствие с доходными возможностями**
- **сократить исходное неравенство бюджетной обеспеченности**
- **повысить аккуратность прогноза региональных доходов**
- **сократить объем плохо формализованных «корректирующих» трансфертов**
- **сократить неравенство в объеме и качестве конституционно гарантированных социальных услуг населению**
- **создать условия для реализации мер по экономическому развитию территорий**

**Спасибо за внимание**