

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ

2007. Выпуск 2 (14)

**ФИСКАЛЬНАЯ
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ
В СТРАНАХ
С ПЕРЕХОДНОЙ
ЭКОНОМИКОЙ**

Сборник статей

Под редакцией
В. В. Климанова

МОСКВА _____

ББК 65.04 65.26

«Общественные финансы». 2007. Выпуск 2 (14).
Серия основана в 2002 г.

Учредитель:

Автономная некоммерческая организация
«Институт реформирования общественных финансов»

Редакционная коллегия:

главный редактор д. э. н. В. В. Климанов, заместитель главного редактора
к. э. н. Н. В. Бабко, Е. В. Глимбовская, к. э. н. Е. В. Дмитришина,
к. ф.-м. н. Г. А. Недоступенко, к. ю. н. В. А. Яговкина.

Фискальная децентрализация в странах с переходной экономикой: Сборник статей.
Под ред. В. В. Климанова. — М.: ИРОФ, 2007. — 160 с.
(Общественные финансы; Вып. 2 (14).)

В настоящем издании представлены работы российских и зарубежных экспертов в области управления общественными финансами. В предлагаемых статьях рассмотрен международный опыт решения важных проблем фискальной децентрализации, таких как разграничение доходных и расходных полномочий, межбюджетные трансферты и выравнивание, использование новых принципов финансирования и вовлечение в бюджетный процесс негосударственных организаций.

Предназначается для руководителей и сотрудников региональных и местных органов власти, экспертов в области бюджетных реформ и других заинтересованных лиц.

Сборник «Общественные финансы» зарегистрирован в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия.

Регистрационный номер ПИИ № ФС 77–22445 от 05 декабря 2005 г.

Адрес и телефон редакции: 125009, г. Москва, Большой Кисловский пер., д. 1/12, стр. 2.
Тел. +7 (495) 235–53–35, 221–02–45, e-mail: irof@irof.ru

Формат 70×100/16. Тираж 300 экз. Печ. л. 10. Подписано в печать 03.12.2007. Цена свободная.

Отпечатано в ООО «ЛЕНАНД».

117312, г. Москва, пр-т Шестидесятилетия Октября, д. 11А, стр. 11.
5434 ID 75076. Зак. № 1574.

8-значный ISSN: 1991-0509

© Институт реформирования
общественных финансов, 2007

Оглавление

От редактора	6
<i>Владимир Климанов</i>	
Совершенствование системы предоставления межбюджетных трансфертов в Российской Федерации	10
<i>Эрни Мурниасих</i>	
Решает ли проблему выравнивания новая система межбюджетных трансфертов в Индонезии?	23
<i>Люция Седмихрадска</i>	
Муниципальные финансы и бюджетирование в Чешской Республике	40
<i>Сабина-Маргарита Дзалаева</i>	
Анализ процесса децентрализации государственного управления в Таджикистане	55
<i>Кристина Кирияк</i>	
Автономия местных органов управления в Молдове: финансовые перспективы	74
<i>Надежда Бабко</i>	
Бюджетная реформа и система образования в России: использование подушевых принципов финансирования	80
<i>Юлиана Чавдарова Галабинова</i>	
Роль субнациональных органов власти Болгарии в процессе децентрализации	93
<i>Адамс Т. Томми</i>	
Разграничение доходных полномочий в Сьерра-Леоне	117
<i>Елена Федорова</i>	
Региональный опыт и перспективы оказания бюджетных услуг негосударственными организациями в России	130
Сведения об авторах	146
Об Институте реформирования общественных финансов	147
Серия «Общественные финансы»	148
Autonomous Non-Commercial Organization «Institute for Public Finance Reform» (IPFR), Moscow, Russia	151
Contents	153

От редактора

Фискальная децентрализация является одной из наиболее актуальных тем, обсуждаемых в свете повышения эффективности бюджетных систем во всех странах. Наиболее остро проблема реформы бюджетного устройства стоит перед странами с переходной экономикой, поскольку процессы экономических и политических изменений в них являются одновременными, взаимосвязанными и обуславливающими становление новых форм государственного управления.

После распада Советского Союза во всех странах бывшего социалистического лагеря началась реформа политической и экономической сфер деятельности, определяемая необходимостью перехода к новым, для бывших плановых экономик, рыночным отношениям. И если первые преобразования были нацелены исключительно на выживание и становление новой экономической системы, то последнее десятилетие вопросы повышения эффективности функционирования бюджетной системы вышли на первый план. При этом основой преобразований стал переход к децентрализованной системе управления общественными финансами. И тот факт, что большинство стран всего мира в той или иной степени прошли путь децентрализации бюджетной системы, говорит о важности этого процесса.

Существует, по меньшей мере, три экономических объяснения данной тенденции.

- Во-первых, децентрализация полномочий позволяет повысить экономическую эффективность национальной экономики. Это обусловлено тем, что местный уровень власти, в отличие от центрального, обладает большими возможностями по сбору информации о предпочтениях потребителей по ассортименту и качеству бюджетных услуг, а также об их возможностях платить необходимые для получения этих услуг налоги. Особенно важен учет местной специфики для стран с разнородным национальным и этническим составом населения, а также стран, чья территория существенно различается по своим природно-климатическим, географическим условиям, развитию инфраструктуры и т. д.
- Во-вторых, часто местные власти лучше справляются со сбором налогов, база которых подлежит оценке (в первую очередь речь идет о налоге на недвижимое имущество и потребительских сборах).
- В-третьих, нельзя забывать и об эффекте масштаба, который стимулирует создание разного рода межмуниципальных соглашений, с целью сниже-

ния издержек производства услуг. Поскольку учесть локальные эффекты масштаба возможно лишь на местах, только в условиях децентрализации полномочий создается заинтересованность местных властей в снижении соответствующих издержек. Чтобы обеспечить ответственное отношение за исполнение возложенных полномочий, необходимо обеспечить подконтрольность не только или не столько вышестоящему уровню власти, сколько потребителям соответствующих бюджетных услуг в лице общественных организаций.

Изменение бюджетной системы в процессе перехода на принципы бюджетного федерализма вскрывает множество острых проблем. Это и принципы разграничения доходных и расходных полномочий, и формирование эффективной системы межбюджетных трансфертов, и необходимость горизонтального и вертикального выравнивания, и межмуниципальное взаимодействие, и другое.

Для обсуждения преимуществ и недостатков, а также проблем становления децентрализованных бюджетных систем в течение уже нескольких лет в Будапеште в рамках летних программ повышения квалификации Центрального Европейского Университета (*Central European University*) на курс «Межбюджетные отношения и управление муниципальными финансами» (*Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management*)¹ собираются специалисты в области управления общественными финансами из разных стран. Цель упомянутого курса состоит не столько в повторении теоретических основ построения бюджетной системы, эффективно действующей на всех уровнях, сколько в обмене тем опытом, который приобрели за последнее время страны, вставшие на непростой путь бюджетных реформ. Это и страны бывшего Советского Союза, и страны Восточной Европы, и страны Азии, Латинской Америки, Африки и даже Океании.

Именно участие в летней программе «Межбюджетные отношения и управление муниципальными финансами» в 2000–2006 гг. объединяет авторов статей, представленных в настоящем сборнике. В предлагаемых работах эксперты в области управления общественными финансами выразили собственные точки зрения на процесс фискальной децентрализации в странах, которые они представляют.

Сотрудники Института реформирования общественных финансов стали постоянными участниками упомянутой программы. Мы приобрели бесценный опыт обсуждения и сравнительного анализа общих и актуальных проблем процесса децентрализации бюджетной системы в, казалось бы, таких разных странах. Эти знания пригодились нам в повседневной работе, и, представляется, были бы полезны всем нашим российским коллегам. Сотрудники Института реформирования общественных финансов стали постоянными участ-

¹ <http://www.sun.ceu.hu/02-courses/course-sites/intergov/index-intg.php>.

никами упомянутой программы. Мы приобрели бесценный опыт обсуждения и сравнительного анализа общих и актуальных проблем процесса децентрализации бюджетной системы в, казалось бы, таких разных странах. Эти знания пригодились нам в повседневной работе, и, представляется, были бы полезны всем нашим российским коллегам.

Так, например, большой интерес представляет опыт бюджетной реформы в свете реализации принципов децентрализации, который рассмотрен в статьях Сабины-Маргариты Дзалаевой (Таджикистан) и Юлианы Чавдаровой Галабиновой (Болгария).

В условиях перехода от плановой экономической системы необходима ревизия всех полномочий различных уровней власти, поскольку ряд из них может являться «нежелательным наследством» старой системы и снижать эффективность бюджетной системы в целом. Многие общественные услуги, традиционные для государственных органов власти, в современных условиях часто более эффективно предоставляются некоммерческими организациями. Поэтому для российских читателей весьма интересным будет анализ российского регионального опыта оказания бюджетных услуг негосударственными организациями, представленный в статье Елены Федоровой, а также опыт применения новых принципов финансирования в российской системе образования, рассмотренный в свете бюджетной реформы в статье Надежды Бабко.

В процессе перехода к децентрализованной системе управления общественными финансами особое место занимает разграничение расходных и доходных полномочий. Для построения эффективной бюджетной системы необходимо соблюдать целый ряд принципов и часто находить компромиссы между некоторыми из них. С одной стороны, с одной стороны, распределение расходных полномочий должно соответствовать принципу субсидиарности, т. е. полномочия должны быть максимально приближены к той области, которая охватывает выгодополучателей соответствующих бюджетных услуг. Так, например, выгоды от содержания пожарной команды получают жители того населенного пункта/пунктов, которые ею обслуживаются. В то время как выгоды от охраны государственных границ получают все жители страны.

С другой стороны, желательно учитывать и возможность возникновения эффекта масштаба при предоставлении общественных услуг. К сожалению, границы области выгодополучателей для разных бюджетных услуг могут различаться, что осложняет процесс эффективного разграничения полномочий, поэтому необходимо, чтобы у местных властей была возможность заключать межмуниципальные соглашения, позволяющие реализовывать эффект масштаба для каждого вида бюджетных услуг. Практика применения принципов разграничения расходных и доходных полномочий рассмотрена в статьях Люции Седмихрадской (Чешская Республика) и Томми Адамса (Сьерра-Леоне).

В то же время при разграничении полномочий необходимо учитывать возможности уровня власти по обеспечению исполнения данного полномочия из собственных доходных источников. И здесь мы сразу сталкиваемся с про-

блемой неоднородности органов власти одного уровня по налоговому потенциалу и, соответственно, с необходимостью горизонтального выравнивания. Однако, помимо горизонтального, часто существует необходимость и вертикального выравнивания, поскольку собственные доходные полномочия субнациональных и особенно местных бюджетов чаще всего являются недостаточными для исполнения в полном объеме всех возложенных на них расходных полномочий. Вертикальное выравнивание осуществляется путем выделения трансфертов нижестоящим уровням бюджетной системы. И практика выделения таких трансфертов в разных странах является весьма интересной. Например, опыт построения системы выравнивающих трансфертов в Индонезии представлен в статье Эрни Мурниасих.

Чрезмерная централизация доходных полномочий приводит к снижению стимулов по повышению доходного потенциала на субнациональном уровне. Более того, и значительное перераспределение финансовых средств в виде трансфертов снижает финансовую автономию субнациональных органов власти, а следовательно, ставит под сомнение независимость и самостоятельность принятия решений на местном уровне. Проблемы автономии местных органов управления в Молдове рассмотрены в статье Кристины Кириак.

Конечно же в каждой стране существует своя специфика, связанная прежде всего с историческими особенностями развития. Но тем не менее, многие вопросы, рассмотренные в настоящем издании, могут уберечь от неоправданных шагов или подсказать интересные решения при реформировании региональных и муниципальных финансов России.

Хотелось бы отметить, что оригинальные версии статей зарубежных авторов были представлены на английском языке. Однако при переводе была использована лексика, максимально приближенная к терминологии российского бюджетного законодательства. В случае заинтересованности в полных версиях предлагаемых статей на английском языке обращайтесь к авторам² или смотрите сайт Института реформирования общественных финансов, www.irof.ru.

Еще раз обращаем внимание, что статьи выражают личное мнение авторов и не могут рассматриваться как выражение консолидированного мнения или позиция какой-либо организации.

² См. раздел «Сведения об авторах».