

В. В. Иванов

докт. экон. наук, зав. кафедрой кредита и финансового менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета

О. А. Строгнацкая¹

канд. экон. наук, доцент Балтийской международной академии (Даугавпилс, Латвия)

СИСТЕМА ВЫРАВНИВАНИЯ ФИНАНСОВ САМОУПРАВЛЕНИЙ В ЛАТВИИ

Вступление в 2003 г. Латвии в Евросоюз повлекло принятие ею принципов и положений, декларируемых ЕС, обязательных для исполнения всеми государствами — членами ЕС. Общим документом, являющимся основой построения межбюджетных отношений в Европе, является Европейская Хартия о местном самоуправлении², которая стала юридической основой для проведения институциональных и демократических реформ. Несмотря на разное государственное устройство и количество самоуправлений, большинство Европейских стран перераспределили полномочия и ответственность между центральными и местными органами власти, существенно расширив круг вопросов местного самоуправления. На основе практики различных государств Европейский Союз разработал рекомендации, затрагивающие вопросы выравнивания финансов самоуправления. В рекомендациях ЕС определено, что выравнивание финансов — предпосылка финансовой децентрализации, экономической стабильности и для мероприятий, направленных на осуществление уравновешенной, долгосрочной политики регионального развития³ (Рекомендация..., 2005).

Анализ статистических данных стран ЕС (Eurostat) свидетельствует, что во всех государствах ЕС в период с 2000 по 2005 г. наблюдался существенный прирост расходов самоуправления — в среднем они увеличивались на 4,7% в год, что свидетельствует о динамичном процессе децентрализации. Латвия находится среди 14 государств, где прирост выше среднего в ЕС и занимает 10-е место⁴.

В последние годы в Латвии наблюдается регионализация экономических и социальных процессов. Функции регулирования этих процессов все в большей мере переходят от центральных уровней государственной власти к власти регионов. Однако имеется сильное противоречие между большими задачами местного самоуправления, установленными законодательством, и недостатком финансов, которые выделяются на их решение.

В настоящее время в Латвии происходит усиление дифференциации регионов по показателям социального и экономического развития. При этом бюд-

¹ Электронный адрес: stognacka@gmail.com.

² Европейская Хартия местных самоуправлений была принята 15 октября 1985 г.

³ Рекомендация Комитета министров странам — участникам Res (2005)1 о финансовых средствах местного и регионального самоуправления 9 января 2005 г. № 912.

⁴ Eurostat—URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

жетные взаимоотношения между уровнями власти сопряжены с обострением социальной нестабильности, нарастанием финансовых проблем и продолжением падения уровня жизни населения в большинстве районов. Это требует внесения изменений и в систему выравнивания социально-экономических условий жизнедеятельности регионов с учетом последних обобщений передовой зарубежной практики.

Горизонтальное выравнивание между бюджетами самоуправлений. Ведущие направления в отношении выравнивания, определяющие позиции ЕС, которые необходимо совершенствовать в Латвии, заключаются в следующем:

- система выравнивания должна, хотя бы частично, компенсировать различия финансовой способности самоуправлений для обеспечения средствами финансово-слабых самоуправлений, а также различия, возникающие при исполнении их функций;
- в горизонтальном переделе органы самоуправления должны учитывать средние доходы на одного жителя;
- желательна определенная форма индексации объема средств, которые вкладывает национальный бюджет по отношению к приросту консолидированных национальных бюджетных доходов;
- распределение расходов нужно оценивать на основе критериев, которые должны быть объективными и неподконтрольными местному самоуправлению с учетом демографических, географических, социальных и экономических показателей;
- формула оценки потребностей (моделей) должна быть понятна, обеспечивать открытость и прозрачность;
- система выравнивания должна оставаться стабильной настолько, насколько это возможно, чтобы предоставить возможность местному самоуправлению делать долгосрочные прогнозы.

В государственной политике стран ЕС выражено стремление к региональному выравниванию. Для этого используются различные межбюджетные инструменты, а их выбор зависит от:

- государственной административно-территориальной организации (федеральное либо унитарное государство, количество территориальных уровней самоуправления);
- распределения власти между уровнями территориального управления;
- объема и выбора компетенции;
- распределения компетенции самого самоуправления и делегированной компетенции;
- величины самоуправления (количество населения, площадь территории);
- демографических, географических, социально-экономических факторов, влияющих на способность генерировать или создавать налоговые доходы и обеспечивать с финансовой точки зрения эффективное и независимое выполнение конкретных задач;
- количества территорий самоуправления и величины различий между ними.

Большинство государств ЕС выбрали механизм финансового выравнивания, когда общая сумма дотаций государственного бюджета исчисляется по заранее определенной формуле либо определяется соглашением сторон на основе фактических возможностей государственного бюджета, а не в соответствии с рассчитанной финансовой необходимостью.

В ЕС есть шесть государств (Дания, Швеция, Германия, Латвия, Литва и Польша), где в рамках горизонтального выравнивания более богатые самоуправления вносят средства в фонд выравнивания, а более бедные самоуправления получают эти средства.

В Дании при горизонтальном выравнивании финансов используются только ресурсы финансов самоуправлений. В фонд выравнивания взносы вносят те самоуправления, доходная база которых, рассчитанная от поступлений от подоходного налога с населения и налога на недвижимость в соответствии со средней ставкой налогов в государстве, на одного жителя больше, чем средняя база доходов в государстве, и 45% от этого превышения уплачивается в фонд выравнивания.

В Швеции при горизонтальном выравнивании используются только ресурсы самоуправлений. Те самоуправления, у которых потенциал доходов выше среднего потенциала доходов в стране, вносят 95% от превышения своих доходов. После выравнивания доходы самоуправлений колеблются в пределах от 98 до 101% от средних доходов в государстве. Похожим образом выравнивают различия и в расходной части. Самоуправления, у которых расходы на одного жителя ниже стандартных средних расходов на одного жителя в стране, производят взносы в фонд выравнивания.

В Литве для модели выравнивания характерно то, что взносы в фонд выравнивания делают только восемь финансово-устойчивых самоуправлений. Это пять больших городов и три самоуправления со сравнительно высокой базой доходов. Остальные самоуправления получают дотации из фонда выравнивания.

В Польше взносы самоуправлений производятся в рамках компонентов сбалансирования. Те местные самоуправления, доходы которых превышают 150% от средних доходов в государстве, вносят в фонд выравнивания 20% от суммы превышения. Если доходы превышают 300%, взносы самоуправления составляют 30% от величины превышения. Распределение этих взносов выполняет Министерство финансов на основании общих норм, определенных в законе.

Взносы самоуправлений второго уровня намного выше, и их ставка прогрессивна. Если доходы самоуправления превышают 110% от средних доходов, взнос в фонд составляет 80%, если свыше 120%, то 95%, но, если доходы составляют 125% от средних доходов государства, взносы в фонд выравнивания возрастают до 98% от этого превышения. Взносы в фонд выравнивания для регионов (самоуправления третьего уровня) вносятся в прогрессивной зависимости от превышения средних доходов в государстве.

Финансовая возможность определяется на основе не объема взимающихся налогов, а на объеме, который можно получить от максимальной ставки налога. Таким образом, предотвращается ситуация, когда самоуправление уменьшает возможности доходов, чтобы увеличить объем дотации.

Критерии распределения фондов выравнивания обеспечивают горизонтальное выравнивание. Существуют четыре группы показателей, которые в ЕС используются как критерии распределения трансфертов:

- численность населения;
- возрастная структура населения (например, количество детей, количество детей школьного возраста, количество пожилых людей и т. д.);
- социальная структура населения, включая население определенных категорий (ученики, жители пансионатов) или определенные группы населения (безработные, инвалиды), которым необходима специальная забота, помощь;
- структуральные особенности самоуправления (площадь территории, количество зданий, протяженность сети дорог и т. д.).

Страны с высоким ВВП на душу населения и высокими бюджетными доходами имеют возможность учитывать больше факторов бюджетной дифференциации.

В Латвии существует достаточно большой уровень дифференциации самоуправлений по уровню социально-экономического развития. Наиболее бедным регионом является Латгалия, где в некоторых районах доходы самоуправлений на одного жителя составляют 99 лат, а в среднем по Латвии — 230 лат, т. е. почти в 2,5 раза меньше.

Неравенство регионов Латвии вызвано следующими факторами:

- территориально-географическими особенностями страны — удаленностью от Риги и крупных городов, от моря, от путей сообщения, курортных зон;
- сложившейся экономической структурой — существуют исторически более отсталые регионы;
- существующей избирательной системой — депутаты Сейма избираются по партийной системе, все политики живут в Риге — они лично не заинтересованы в развитии регионов;
- проводимой дискриминационной национальной политикой — русскоязычные регионы (их представителей нет в правящих партиях и географически они расположены в Латгалии — самом отстающем регионе) тоже не заинтересованы направлять сюда средства.

Политика межбюджетного выравнивания стала проводиться в Латвии с 1925 г., ставя первоочередной задачей экономическими мерами привязать восточную часть Латвии — Латгалию, которая традиционно являлась самым бедным регионом. Это было вызвано конкретными историческими причинами, ибо изначально этот регион был «не вполне Латвией», резко отличаясь по культурным, национальным и экономическим реалиям. Поэтому с самого начала центральное правительство поставило своей задачей привязать к себе восточную часть Латвии, снизив общий уровень ее отставания. Достигалось это в основном путем постоянных дотаций (соответствующий Закон «О финансировании регионов» был принят в 1925 г.), по нему в некоторые годы Латгалия получала до 70% доходов бюджета.

В настоящее время система горизонтального межбюджетного выравнивания в Латвии регулируется законом 1998 г. В основе системы — принципы, изложенные в рекомендации Комитета министров Совета Европы 1991 г. В Латвии реализуется модель, учитывающая ограниченность средств государственного бюджета и подразумевающая, что источником ресурсов для выравнивающих трансфертов являются бюджеты территорий-доноров. Выравнивание финансов самоуправлений определено как перераспределение поступлений самоуправлений и дотаций государственного бюджета для создания самоуправлениями равных возможностей для выполнения установленных законом функций¹. Выравнивание производится через фонд выравнивания, который образуется из взносов органов самоуправления и дотаций из государственного бюджета. Выплаты осуществляют на основе расчетов, производимых в следующей последовательности: определяются прогнозируемые поступления в каждый местный бюджет, затем определяется потребность в финансах каждого из них. Для расчета прогнозируемых доходов берутся только прогнозы подоходного налога с населения и налога на недвижимую собственность, как наиболее крупные доходные налоговые источники. Финансовая необходимость определяется на основе следующих критериев:

- тип самоуправления (республиканские города и районы, районные города, волостные самоуправления);
- численность населения;
- количество детей в возрасте до 6 лет;
- количество детей и молодежи в возрасте от 7 до 18 лет;
- количество жителей, превысивших трудоспособный возраст;
- количество детей в детских домах;
- количество проживавших в пансионатах и центрах для престарелых людей.

В соответствии с вышеназванным Законом на основе этих данных должны определяться субъекты, вносящие взносы в фонд, и величина этих взносов, а также получающие выплаты из фонда. Взносы в фонд должны производить те

¹ Статья 1 Закона «О выравнивании финансов самоуправлений».

самоуправления, база доходов которых на 10% превышает рассчитанную финансовую необходимость. Они вкладывают 45% от сверхнормативного остатка, но не более чем 35% от прогнозируемых доходов от подоходного налога с населения и налога на недвижимость. Из фонда должны дотировать те бюджеты самоуправлений, доходы которых на уровне районов находятся ниже 100% от рассчитанной финансовой необходимости; города республиканского подчинения — ниже 95%; районные города и волости — ниже 90%. Если взносов не хватает, то должна определяться величина дотации государственного бюджета в фонд.

На практике при расчете используется последовательность, отличающаяся от указанной в законе, — вначале политическим решением определяются общий объем прогнозируемых доходов и общая финансовая потребность, затем вычисляются прогнозируемые доходы и необходимость для каждого самоуправления, т. е. процесс расчетов идет не снизу вверх, а сверху вниз.

На практике окончательный объем общей финансовой необходимости определяется на ежегодных переговорах между правительством и самоуправлениями в лице Союза самоуправлений Латвии, после чего вычисление финансовой потребности идет как итеративный процесс и ее величина условно подгоняется под фиксированный размер государственной бюджетной дотации.

С 1998 г. государственная бюджетная дотация увеличивалась только первые четыре года, с 2001 г. ее объем неизменен. С увеличением объема фонда выравнивания удельный вес государственной бюджетной дотации в фонде постоянно уменьшается, о чем свидетельствуют данные, приведенные в табл. 1. В 2007 г. доля бюджетной дотации стала уже меньше десяти процентов (9,2%). В настоящее время она носит символический характер и существенно на всю систему выравнивания не влияет.

Таблица 1

Доля государственной дотации в фонде выравнивания, млн лат

Показатели	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Дотации из фонда	27,1	30,2	31,5	34,4	36,8	39,3	42,8	47,3	56,1	78,0
Государственная бюджетная дотация в фонде	2,7	6,1	6,9	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2
	10,0	20,2	21,9	20,9	19,6	18,3	16,8	15,2	12,8	9,2

И с т о ч н и к: данные бюджетов Латвии 1998–2007 гг. // URL: <http://www.fm.gov.lv/>.

Неизменный объем государственной бюджетной дотации и уменьшение ее доли в фонде противоречит Рекомендациям Европейского Союза.

Вертикальное выравнивание между бюджетами разных уровней. В структуре бюджетных доходов самоуправлений Латвии налоговые доходы преобладают над другими источниками и формируют более половины доходов основных бюджетов самоуправлений. В то же время из действующих в настоящее время в Латвии 11 налогов ни один законодательно не закреплен как местный налог. Все налоги являются государственными, и самоуправления получают только определенный процент от них. В табл. 2 приведены сведения о распределении налоговых доходов между бюджетами всех уровней.

Осуществляемая ежегодно корректировка распределения подоходного налога с населения между уровнями бюджетной системы затрудняет составление долговременных планов, не создает заинтересованности местных властей в наращивании собственной налоговой базы.

Недостаток собственных средств местных бюджетов компенсируется значительным объемом финансовой помощи из государственного бюджета, оказываемой в виде дотаций и специальных дотаций, которые составляют до 25% дохо-

Таблица 2

Распределение налоговых доходов между бюджетами всех уровней, в %

Показатели	Государственный основной бюджет	Государственный специальный бюджет	Бюджеты самоуправлений
1. Подоходный налог с предприятий	100	—	—
2. Подоходный налог с населения	21	—	79
3. Налог на недвижимость	—	—	100
4. Обязательный взнос социального страхования	—	100	—
5. Налог на добавленную стоимость	100	—	—
6. Акцизный налог	100	—	—
7. Налог на легковые автомобили и мотоциклы	100	—	—
8. Налог на лотереи и азартные игры:	—	—	—
— от азартных игр	75	—	25
— от лотерей государственного значения	100	—	—
— от лотерей местного значения	—	—	100
9. Таможенный налог	100	—	—
10. Налог на природные ресурсы:	—	—	—
— добыча природных ресурсов или загрязнение среды	40	—	60
— ввоз радиоактивных веществ	70	—	30
— сжигание опасных отходов	—	—	100
— загрязнение окружающей среды вредными веществами	100	—	—
— уголь, кокс, лигниты	100	—	—
11. Налог на электроэнергию	100	—	—

И с т о ч н и к: URL: <http://www.fm.gov.lv/page.php?id=3281>.

дов основного бюджета. Недостаточная правовая урегулированность выделения дотаций влечет за собой принятие субъективных политических решений при распределении средств по самоуправлениям.

В результате нечеткого разграничения полномочий, а также вследствие наличия большого объема обязательств, возлагаемых на бюджеты самоуправлений решениями на уровне государства, самоуправления не столько проводят самостоятельную экономическую политику, направленную на экономическое развитие, сколько занимаются раздачей социальных пособий и средств на выплату заработной платы учителям.

Сложившаяся система выравнивания в Латвии не мотивирует местные власти к развитию собственной доходной базы; система распределения вертикальных дотаций крайне политизирована, значительные средства получают самоуправления, возглавляемые сторонниками правящей коалиции; критерии распределения фондов выравнивания являются только демографическими и не учитывают других факторов, вызывающих финансовое неравенство регионов.

Учитывая вышеизложенное, необходимо снизить уровень регулирующих доходов и размер финансовой помощи из вышестоящих бюджетов с одновременным увеличением доли доходов, закрепленных за ними на постоянной основе, т. е. закрепить за самоуправлениями собственные налоги в качестве доходных источников, а также четко разграничить на законодательном уровне полномочия органов государственной власти и местных публично-правовых образований.

Дальнейшим шагом совершенствования системы финансирования могло бы стать изменение критериев финансовой потребности, включив в их число географические и социально-экономические, которые бы реально отражали причины, вызывающие дифференциацию условий жизнедеятельности регионов.