

ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ НА ПРИМЕРЕ РАЗВИТЫХ СТРАН

Муниципальные финансы являются важной частью финансовой системы стран с развитой рыночной экономикой. На долю местных бюджетов приходится значительная часть финансовых ресурсов таких государств, как Канада, – около 28%, Германия и Швейцария – 22%, США – 16%.

Еще более крупные ресурсы аккумулируются в бюджетах местных органов власти унитарной по своему государственному устройству Японии. Общий объем доходов бюджетов префектур и муниципалитетов почти равен бюджету центрального правительства Японии и достигает примерно половины консолидированного бюджета страны.

Исторически местным финансам в странах с развитой рыночной экономикой принадлежит важнейшая роль в перераспределении и аккумуляции финансовых ресурсов государства (от 30% в Великобритании до 60% в США).

В зависимости от соответствующего административно-государственного устройства, местные финансы западных стран включают финансы штатов, земель, провинций, кантонов, графств, областей, городов и т.д. Традиционными структурными звеньями местных финансов выступают местные бюджеты, специальные (внебюджетные) фонды и финансы местных (муниципальных) предприятий. В основу организации деятельности местных финансов положены следующие основные принципы:

во-первых, четкое законодательное разграничение сферы компетенции и функций между деятельностью центральных и местных органов власти, в соответствии с которым определяется круг мероприятий, финансируемых последними;

во-вторых, местные органы власти независимы в осуществлении своей финансовой (бюджетной) политики. Мест-

ные бюджеты – главное звено местных финансов – не входят в состав вышестоящих бюджетов;

в-третьих, балансировка местных бюджетов на стадии их проектирования всегда начинается с доходов. При этом за основу, как правило, принимается уровень доходов, приходящихся на душу населения в рамках той или иной конкретной территории. Величина данного показателя служит основой для принятия решения об оказании местным органам власти финансовой помощи со стороны федеральных властей.

К местным бюджетам относятся бюджеты всех периферийных органов управления: штатов, земель, провинций. Местные бюджеты действуют на территории таких административных единиц, как округа, графства и города в Великобритании, города и общины – в ФРГ, департаменты и коммуны – во Франции, графства и муниципалитеты, тауншипы, школьные и специальные округа – в США. За последние 30 лет объем местных бюджетов развитых капиталистических государств увеличился в 6–8 раз, а их доля в перераспределении национального дохода составляет в США, Великобритании, Японии и Германии 18–21%.

Расширение сферы деятельности местных властей в связи с осуществлением мероприятий по регулированию экономики и социальному маневрированию потребовало увеличения доходной базы их бюджетов, которая складывается из налогов, неналоговых доходов, государственных трансфертов, а также займов на денежном рынке и в государственных кредитных учреждениях. Соотношения между этими источниками зависят от функций, возложенных на местные органы власти, от потенциальных возможностей получения ими местных налогов, а

также от решений вышестоящих органов власти оказывать финансовую помощь территориям. Международный опыт свидетельствует о том, что в более экономически развитых странах доля доходов местных бюджетов в общем объеме ресурсов государства выше, чем в менее развитых странах. Так, в Португалии она составляет 3% валового национального продукта, в Норвегии – 15%, в Швеции – 31%. Налоги являются главным источником местных бюджетов.

Практически во всех странах с развитой рыночной экономикой местные расходы в значительной степени обеспечиваются за счет доходов от местных налогов, которые более разнообразны не только по составу, но и способам установления, исчисления и взимания, чем государственные налоги. При всей неоднородности мировых систем местного налогообложения существует ряд налогов, которые взимаются в большинстве индустриально развитых стран. Это:

- налоги на доходы – подоходный налог с физических лиц и корпораций;
- налоги с наследства;
- налоги на недвижимость – поимущественный, налог на жилище, земельный налог, налог со строений;
- налоги на деятельность – налог на профессию (во Франции), промысловый налог (в Германии);
- налоги с товарооборота – налог с продаж (в США), налог на добавленную стоимость, акцизы;
- сборы и платежи;
- факультативные налоги.

Наибольшим фискальным значением на уровне местных органов власти выделяется поимущественный налог, который в связи с достаточно редкой переоценкой имущества не является гибким инструментом финансовой политики на местах. В США, например, поступления поимущественного налога играют важную роль в обеспечении налоговой автономии низовых территориальных единиц. Этот налог является ярким примером осуществления принципа разделения налоговых поступлений между бюджетами штатов и местными органами власти.

Большинство территорий, находящихся под юрисдикцией местных органов власти, взимают свои собственные налоги на имущество. Однако существует ряд общих характеристик, присущих всем налогам данного уровня.

Базой обложения поимущественного налога почти всегда является оценочная стоимость имущества, а ставки по нему устанавливаются как в процентах, так и в виде твердой суммы с единицы стоимости имущества. Наиболее оптимальной практикой в настоящее время считается применение одинаковой налоговой ставки в пределах одной и той же юрисдикции.

В странах с развитой рыночной экономикой в зависимости от исторических, экономических, национальных особенностей действуют разнообразные методы государственной финансовой поддержки административных единиц. Так, в Англии и Уэльсе, наряду с общими субсидиями центрального правительства, существуют специальные дотации, выдаваемые для финансирования конкретных функций местных органов власти, а также дотации для поддержки местных налогов. Последние, в свою очередь, распадаются на дотацию “смягчения налогов на жилые объекты”, выплачиваемую местным налоговым органам в виде прямой надбавки к налогу на жилье, и “общую” дотацию, призванную компенсировать колебания в ценах на услуги и разницу в сумме средств, аккумулируемых через местные налоги.

Главная цель, преследуемая в данном случае, заключается в обеспечении среднего уровня обслуживания населения административных единиц без превышения совокупного налогового бремени. Наибольшую сложность при практическом осуществлении данного метода представляет объективная оценка потребности каждого местного органа власти в необходимых финансовых ресурсах. Поэтому в качестве “сдержек” со стороны центра предусмотрен механизм секвестирования сумм дотаций по мере увеличения доходов низовых звеньев власти.

Несколько иной принцип заложен в порядок предоставления финансовой поддержки в Шотландии, где центральная дотация разделяется на элемент по потребности, предусматривающий помощь наименее обеспеченным территориям, “ресурсный” элемент, предназначенный для поддержки налоговых доходов, и “жилищный” элемент, компенсирующий местным органам потери от снижения налоговых ставок на домовладение.

В целях оптимизации расходов местных органов власти в Шотландии на правительственном уровне издаются рекомендации по текущим расходам, которые позволяют ограничивать чрезмерные и нерациональные расходы местных бюджетов, получающих дотации.

В Северной Ирландии, помимо специальных субсидий, выдаваемых для обеспечения чистоты воздушного бассейна, создания центров досуга и на другие цели, предусматриваются общие дотации, поднимающие величину налоговых доходов местных бюджетов до стандартного уровня. Каждый местный орган власти ежегодно получает от правительства дотацию на капитальные расходы по основным сферам услуг.

Во Франции доминирующее положение в системе государственных пособий занимает общая дотация функционирования, выплачиваемая за счет средств по налогу на добавленную стоимость. Она представлена следующими элементами: базовой дотацией (40% от общей дотации), определяемой исходя из численности населения; уравнительной дотацией (37%), рассчитанной с учетом уровня социально-экономического развития коммун, компенсационной дотацией (23%), учитывающей численность детей, охваченных обязательным начальным образованием, величину и состояние жилого фонда, а также специфической дотацией, выдаваемой коммунальщикам, расположенным в курортной зоне, и т.д. В связи с Законом о децентрализации, регламентирующим взаимоотношения центрального бюджета Франции с местными бюджетами, значительное распространение получила общая дотация децентрализации, которая предоставляется местным органам власти без каких-либо условий по целевому использованию средств.

В Швеции территории по степени оказываемой им поддержки условно подразделены на три группы. Самая поощряемая группа – в основном северные районы охватывает 62% территории страны с населением около 13%. Финансовая помощь предоставляется в виде субсидий для обеспечения занятости, для осуществления проектов, стоимость которых не превышает 1,5 млн крон, и в других формах. При оказании финансовой поддержки территориям правительство Швеции придерживается принципа обеспечения во всех регионах равноцен-

ных условий жизни, сбалансированного демографического развития различных частей страны, предпринимательской активности, занятости независимо от места жительства.

В Швейцарии, как и в других странах, применяется так называемое финансовое выравнивание, при котором учитывается в первую очередь уровень налогообложения. Согласно действующему положению о финансовом выравнивании территория, жители которой платят наивысшие ставки налогов, получает большую финансовую поддержку по сравнению с территорией, где ставки налогов невысоки. В результате такой политики самые бедные кантоны и общины, имеющие высокие ставки налогообложения, получают большую помощь.

В Нидерландах, экономическую систему которых можно охарактеризовать как социально ориентированную рыночную экономику, основную долю местных бюджетов составляют прямые целевые субсидии из центрального бюджета. Так, на выплату пособий по безработице местные бюджеты получают до 90% необходимых средств. Примерно на треть финансовыми субсидиями правительства покрываются важнейшие социальные программы местных органов власти, а расходы на образование полностью финансируются за счет средств государственного бюджета.

В Японии около 40% средств, расходовемых местными правительствами, приходится на финансовую помощь от национального правительства, осуществляемую посредством местного ассигнованного налога, специфических дотаций на безопасность дорожного движения, местного переведенного налога, субсидий целевого назначения.

Система трансфертов в Канаде включает прямые трансферты гражданам, обусловленные и необусловленные гранты. При этом прямые трансферты от федерального правительства в местные бюджеты практически отсутствуют. Доля прямых трансфертов гражданам в расходах федерального бюджета составляет около четверти его ежегодного объема.

Важным источником доходов являются дотации из вышестоящих бюджетов. Их удельный вес в доходах местных бюджетов в разных странах составляет 20–40%. Дотации предоставляются для покрытия дефицита местных бюджетов.

Они дают местным органам управления определенную свободу в использовании средств, содержат меньшее количество регулирующих и ограничительных установок использования ресурсов.

В состав этих дотаций входят субвенции, выдаваемые местным бюджетам на определенные цели. Субвенции предоставляются местным органам управления на финансирование определенных программ и проектов, осуществляемых ими по собственной инициативе, одобренной центром, или по указанию центрального правительства. Так, в США с целью осуществления специальных федеральных программ штаты и города получают целевые правительственные субсидии. Они бывают двух видов. Во-первых, закрытые, то есть с точно фиксированной суммой, и, во-вторых, открытые. Наряду с этим штаты и города США могут получать субсидии и в том случае, если доля людей, находящихся за чертой бедности, или доля многодетных семей, проживающих на данной территории, превышают установленную федеральным правительством.

В целом дотации и субвенции центрального правительства занимают значительный удельный вес в доходах местных бюджетов развитых западных стран: во Франции – 25%, в США – 30%, в Японии – 40%. При этом во Франции и Великобритании преобладают дотации, в США, Италии, ФРГ, Японии – субвенции.

Длительное время в системе межбюджетных отношений основная роль отводилась обусловленным грантам, предполагающим доленое участие федерального правительства в расходах провинций (больничное страхование, медицинское обслуживание, высшее образование). Первоначально федеральное правительство Канады, например, компенсировало половину фактически произведенных ими расходов, а затем перешло к компенсации по схеме: 25% фактических расходов провинции плюс 25% расходов средних по стране. Для получения обусловленных грантов местные органы власти обязаны соблюдать определенные требования, выдвигаемые федеральным правительством.

Гранты по установленным программам финансирования, распределенные на подушной основе, включают: налоговые пункты, налоговые скидки и собственно

денежный трансферт. Гранты по Канадскому плану помощи предоставляются частично в форме налоговых пунктов по подоходному налогу с физических лиц и корпораций, а также в абсолютных суммах.

Текущее финансовое выравнивание в Канаде, по которому получают 7 из 10 провинций, базируется на так называемом стандарте по 5 провинциям и строится по 33 категориям доходов. В свою очередь, указанный стандарт основывается на исключении из расчета средней по данным доходам величины одной наиболее высокодоходной провинции и четырех самых бедных, атлантических провинций. Такой подход позволяет подтягивать низкодоходные провинции по отдельным видам доходов до уровня, очищенного от искажающего влияния существующей дифференциации по доходам. Объем средств федерального бюджета для финансирования ограничен ростом объема ВВП.

В Германии система взимания налогов унифицирована для всех уровней управления, а система их распределения часто передается на местный уровень, часть средств поступает общинам. Затем в действие вводится система перераспределения между экономически сильными и слабыми землями, между рыночными структурами для выравнивания экономической ситуации во всей Германии. На компенсацию коммунальных затрат местных бюджетов в ФРГ направляется промысловый налог. При этом в основу расчета перераспределяемых сумм положен показатель налоговых доходов на душу населения. Специальные субсидии в этой стране, составляющие свыше 75% всех видов помощи местным органам власти, – не только инструмент нивелировки социальных различий, но и механизм централизации финансирования социальной сферы и налоговой политики.

В США разработана и внедряется концепция “нового федерализма”, в соответствии с которой размеры федеральной помощи территориям существенно сократились и расширились полномочия местных органов власти по использованию собственных финансовых ресурсов, что позволило ослабить влияние на рост дефицита местных бюджетов такого мощного фактора, как “встречное финансирование”, способствующее сокраще-

нию административных расходов. С другой стороны, отчетливо проявились и отрицательные стороны такого подхода, которые следует учесть при построении системы местных налогов в России.

В результате ослабления межбюджетных связей в ряде стран наблюдается автоматизация бюджетов, несогласованность бюджетной политики, рост совокупного налогового бремени, нанесение ущерба долгосрочным национальным интересам, углубление социально-экономической дезинтеграции внутри стран. Однако в случае сохранения очень больших объемов перераспределения бюджетных средств, характерных, например, для Франции, Италии, Австралии, ослабевает экономическая заинтересованность территорий, замедляется их хозяйственное развитие и, как следствие, снижаются суммы бюджетных доходов.

Исследования, проводимые Всемирным банком в области межбюджетных отношений, показали, что опыт отдельных стран весьма трудно экстраполировать на Россию, так как состояние этих взаимоотношений в значительной степени обусловлено спецификой этих государств и в меньшей мере зависит от государственного устройства, а также степени децентрализации государственного управления или иного общего фактора.

Вместе с тем опыт стран с развитой рыночной экономикой по функционированию бюджетно-налоговых систем достаточно объективно свидетельствует о том, что недостаток соответствующих прав у местных органов власти при отсутствии достаточного внимания со стороны центра к их нуждам фактически подрывает основы поступательного развития рыночного механизма. В связи с осознанием важности этого положения в последние годы многие страны рыночной ориентации проводят реформы системы финансирования местных органов власти. В свою очередь, местные органы управления объявили о своем движении “от администрирования к менеджменту”, что предполагает замену чисто административного обеспечения законодательно выполняемых функций более динамичными действиями с акцентом на посреднический стиль.

Реальным воплощением в жизнь этих планов стали активная политика местных властей в отношении использования собственности, находящейся в их распоря-

жении, более гибкие подходы в проведении займовых операций, развитие предпринимательских зон. Размещая займы, местные органы используют местный кредит в качестве регулирующего средства, а также как дополнительный источник пополнения своих бюджетов.

В большинстве стран с развитой рыночной экономикой требуется займовая санкция правительства, которая устанавливает верхний предел займа и общий уровень задолженности, определяемый в виде отношения долга к общей сумме налоговых поступлений или ограничивается размером капитальных затрат. Стимулируя предпринимательскую деятельность, власти опираются на федеральные законодательные акты, позволяющие использовать меры налогового стимулирования: освобождение от городского налога на продажи, скидки при уплате подоходного налога в размере сумм, выплачиваемых компанией дивидендов или в определенной сумме за каждое созданное рабочее место, льготное кредитование (краткосрочные займы фирмам под низкий процент в счет федеральных субсидий по программе помощи городам), предоставление земли с заниженной арендной платой под новое строительство и т.п.

Обобщая анализ функционирования местных налогово-бюджетных систем в странах с развитой рыночной экономикой, следует подчеркнуть целесообразность использования позитивных сторон зарубежного опыта, связанного прежде всего с организацией бюджетного процесса, перспективными методами мобилизации денежных средств в распоряжение местных органов власти, установлением разумных пределов в наделении нижних эшелонов власти финансовыми полномочиями, а также гибкой увязкой с помощью бюджетных рычагов для решения сложных социальных проблем на местном уровне.

Учитывая, что местные системы налогообложения стран с развитой рыночной экономикой отражают их экономическую и социальную специфику, уже сама концепция их построения может представлять определенный интерес для России. В первую очередь, следует обратить внимание на важнейшие требования, которым должны отвечать налоговые системы вне зависимости от развитости рыночных отношений. К ним относятся:

соблюдение принципа равенства и справедливости, эффективность налогообложения, ясность и простота механизмов уплаты налогов.

С чисто технической стороны для Российской Федерации могут представлять интерес следующие элементы зарубежных налоговых систем:

- различные схемы увеличения прогрессивности индивидуального подоходного налогообложения с помощью налоговых льгот, добавочных и пропорциональных налогов;

- разнообразные формы налогового кредита для реализации региональных приоритетов;

- способы размещения дохода в целях налогообложения. Имеется в виду налогообложение прибыли предприятий и банков по месту их расположения.

Заслуживает также внимания механизм перестройки зарубежных налоговых систем и перераспределение прав в области налогообложения без утяжеления налогового бремени за счет снижения ставок федеральных налогов. Подобная схема может быть использована при реструктуризации налогообложения природных ресурсов в Российской Федерации. В вопросе налогообложения этих ресурсов необходимо исходить из опыта стран с развитой рыночной экономикой, а именно – более четко определять характер собственности на эти ресурсы, что позволит закрепить за конкретными уровнями власти право на установление и введение гибких механизмов налогообложения.

В гибкой системе регулирования доходов местных территорий следует глубже изучать зарубежный опыт применения разного рода льгот и привилегий, что в России практикуется весьма редко. А если они и применяются, то скорее как вынужденная мера, а не как долгосрочная упорядоченная система. Например, в США большинство правительств штатов в целях защиты доходов отдельных слоев населения используют специальную схему налоговых привилегий. Суть одного из элементов системы предохранителей заключается в “пороговом подходе”, при котором налоговое бремя определяется в качестве фиксированного процента доходов семьи, а любой налог, превышающий этот пороговый уровень, считается “избыточным” и служит основанием для предоставления

льгот. Другой подход связан с применением “плавающей шкалы”, при котором фиксированный процент налога на имущество уменьшается по мере роста доходов налогоплательщика в пределах какой-либо доходной категории. Важно отметить, что при применении любой схемы налоговых привилегий предоставление льгот компенсируется правительством штата. Гранты, выделяемые местным органам власти на указанные цели, позволяют им повышать свои собственные налоги без увеличения налогового бремени на наименее платежеспособных граждан.

В целом же, рассматривая зарубежный опыт системы финансового федерализма, думается, полезно обратить внимание прежде всего на два важных обстоятельства:

- первое – независимость бюджетного процесса на различных уровнях власти (в России эта независимость только декларируется);

- второе – отлаженный административный механизм, предотвращающий неизбежно возникающие пересечения и дублирования функций и полномочий в области финансового обеспечения.

Действительно, разработка прогнозов развития стран в целом и отдельных территорий, оценка на этой основе перспектив получения доходов осуществляются в значительной мере независимо от центрального и местного уровней. Данные о планируемых поступлениях в местные бюджеты определяются независимо от центрального бюджета и носят прогнозный характер, базируясь на собственных оценках территорий. Схема независимого бюджетного планирования основывается на четких принципах предоставления различных трансфертов, количественные параметры которых могут быть определены в плановом периоде не только центром, но и местными органами власти. Очевидно, главными условиями применения данной схемы бюджетного планирования являются наличие доступной и достоверной информации о показателях состояния экономики и открытость формул расчетов трансфертов.

Другим важным моментом успешного функционирования системы финансового федерализма является эффективное разрешение возникающих в процессе экономического развития конфликтных ситуаций и оперативное изменение зак-

репленных расходных и доходных полномочий с помощью четко отлаженного административного механизма.

Что касается конкретных элементов межбюджетных отношений, то прямое перенесение зарубежного опыта на российскую специфику неоправданно. Например, отмечая эффективность формулы текущего выравнивания в Канаде, учитывающую дифференциацию провинций по доходам, вряд ли целесообразно данную схему в чистом виде реализовывать в России. Ориентация исключительно на разницу в доходах представляется для нас неприемлемой. Компонент межбюджетных отношений, связанный с привязкой расходов будущего года с расходами предшествующего года и ростом

валового внутреннего продукта, является перспективным, однако это требует дополнительных оценок и учета инфляционных процессов и кризисных явлений в российской экономике.

Таким образом, накопленный странами с развитой рыночной экономикой опыт функционирования местных финансовых систем имеет большое практическое значение для России. Изучение его должно стать предметом пристального внимания в целях совершенствования бюджетного устройства Российской Федерации.

А.Ф. Тумакаев,
*вице-председатель правления
коммерческого банка "Интехбанк"*

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОПТИМИЗАЦИИ СООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ЗЕМЛЕДЕЛИЕМ И ЖИВОТНОВОДСТВОМ

Статья анализирует современное состояние земледелия и животноводства в Республике Татарстан по фактическим данным последних лет, раскрывает имеющуюся диспропорцию в развитии земледелия и животноводства и в целом в сельском хозяйстве. Выдвигаемая авторами проблема – новая и злободневная для республики. Надеюсь, что статья привлечет внимание не только работников науки, но и руководства республиканских органов.

И.Б.ХАЙБУЛЛИН,
главный ученый секретарь АН РТ,
академик АН РТ, член-корр. РАН

Живые организмы планеты делятся на две группы: одну из них представляют зеленые растения, которые аккумулируют солнечную энергию во вновь синтезированном органическом веществе, другая группа – животный мир – потребляет созданное органическое вещество, извлекая из него пищу и энергию. Согласно подсчетам ученых общая биомасса суши составляет $6,5 \times 10^{12}$ т, биомасса зеленых растений равна 98–99% при ежегодной продуктивности $2,32 \times 10^{11}$ т, а зоомасса – 1–2% от всей биомассы (Воронов, 1987). Таким образом, в природе между ними существует определенное соотношение. По этой теоретической предпосылке рассматривается соотношение между двумя отраслями сельского хозяйства – земледелием и животноводством, что имеет прямое отношение к экономике и экологии.

Земледелие, возникшее 10–12 тыс. лет назад, изменило образ жизни человека. От собирательства и охоты он перешел к оседлому образу жизни, постоянному выращиванию сельскохозяйственных культур. В рационе человека стали преобладать продукты растениеводства, он стал зависимым от урожайности сельскохозяйственных культур. Таким образом, земледелие явилось первой формой сельскохозяйственного производства.