

Фискальные концепции в региональном и местном управлении

ЮРИЙ КРИВОРОТЬКО | ДМИТРИЙ СОКОЛ

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
1. Фискальные концепции в региональном и местном управлении: аргументы «за и против»....	3
2. Формы и модели фискальной децентрализации	6
3. Предпосылки успешного развития фискальной децентрализации	10
Заключение	14
Литература	14

ВВЕДЕНИЕ

Сегодня постсоветские страны стоят перед проблемой улучшения функционирования их общественного сектора экономики. Это должно гарантировать достаточно эффективное предоставление общественных благ относительно роста общественных потребностей и дефицита имеющихся ресурсов. Теоретически, существуют два противоположных типа реакции по решению этой проблемы: централизация или децентрализация. У обоих типов есть преимущества и недостатки. Однако в Беларуси, предпочтение вероятно будет дано первому. Но это не означает, что нет никаких других вариантов? Мы предполагаем, что существует ответ "да". Децентрализация, включающая «двигатель» соревнования между местными правительствами, могла бы предоставить лучшее решение для проблем эффективности общественного сектора экономики, избегающей многих вопросов, связанных с растущей властью центра.

В Беларуси эта проблема становится довольно актуальной. Здесь, начиная со времен распада Советского Союза национальное правительство, сделало много обещаний по реформированию финансов регионального и местного управления. Декларирование реформы затронуло проблемы фискальной децентрализации, такие как: внедрение принципа субсидиарности на региональном и местном уровнях, увеличение бюджетной обеспеченности и расширение финансовой автономии региональных местных властей, их фискальных способностей. В перспективе это могло бы подразумевать отход от политики иждивенческого межрегионального равенства и возрастания роли соревновательности среди регионов и муниципалитетов на основе концепции фискальной децентрализации.

В то же самое время вышеупомянутые декларации не были поддержаны реальными действиями. В общественном мнении, региональные и местные бюджеты были восприняты как вертикальные компоненты системы государственного бюджета, и они оказались сильно подчиненными центральному бюджету. Поэтому степень децентрализации, в местном финансовом

управлении оказалась очень низкой. Низкий уровень налоговой власти, отсутствие местной бюджетной автономии, хроническая нехватка собственных доходов у региональных и местных властей относительно их расходов являются последствиями гиперцентрализованной политики во всех правительственных уровнях в Беларуси.

В настоящем пособии будут раскрыты концептуальные основы, формы, модели и типичные предпосылки реализации фискальной децентрализации применительно к постсоветским странам, одной из которых является Беларусь.

1. ФИСКАЛЬНЫЕ КОНЦЕПЦИИ В РЕГИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УПРАВЛЕНИИ: АРГУМЕНТЫ «ЗА И ПРОТИВ»

К настоящему времени в теории и практике регионального и местного управления сложились две финансовые концепции: концепция финансовой централизации и концепция финансовой децентрализации.

Концепция финансовой централизации в наиболее общем виде предусматривает жесткое подчинение местных органов управления высшему уровню управления и их вертикальную субординацию на основе приказов и распоряжений. При этой концепции национальное правительство собирает и сохраняет у себя основные налоги¹. Их выделение производится органам регионального и местного управления в дотационном порядке, а местные бюджеты формируются на индикаторах, доводимых центральными органами власти. Такая концепция используется в странах, где задачи местных органов власти находятся преимущественно под контролем или влиянием национальных правительств.

1. Гай Холлис, Карин Плоккер. На пути к демократической децентрализации. Перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. Tacis service DG IA, European commission, 1998.6 с. 151



Тем не менее, данная концепция имеет право на существование в местном финансовом управлении, и некоторые страны продолжают предпочитать фискальную централизацию. Это связано с тем, что они отдают предпочтение политике стабилизации. Страны, которые слабо экономически диверсифицированы, и поэтому подвержены колебаниям мировой экономики, внешним долговым обязательствам, хронической инфляции, предпочитают централизованный правительственный контроль над основными финансовыми инструментами (основные налоги и инструменты заимствований) и выступают против экстенсивной децентрализации.

Другим аргументом для фискальной централизации могут выступать лучшие способности центра администрировать налоги и осуществлять использование средств, поскольку во многих странах местные органы власти имеют очень слабые административные способности и возможности. Однако эта слабость зачастую является результатом политики непосредственной централизации². Вместе с тем справедливо отмечается, что долгосрочная децентрализация приведет к более эффективному общественному сектору экономики, но в ближайшей перспективе переходного периода принятие самостоятельных финансовых решений на местном и региональном уровнях может быть опасно для макроэкономической стабильности³. Причиной для применения централизованного финансового управления является бюджетная напряженность. При мягком режиме бюджетной напряженности использование средств местными и региональными правительствами усиливает их влияние на центральные банки с тем, чтобы участвовать в инфляционных процессах независимо от децентрализации. С другой стороны, есть аргумент в пользу того, что эффективная финансовая

децентрализация может создать бюджетную напряженность гораздо больше, чем мягкая бюджетная напряженность.

Одним из аргументов централизации при производстве общественных благ высказывается снижение издержек за счет экономии масштаба. Это означает, что для некоторых общественных благ увеличение числа их потребителей приводит к снижению затрат в расчете на одного потребителя.

Не редко к числу важных аргументов централизации относят стандартизацию качества общественных благ. Это характеризуется тем, что на централизованном уровне легче устанавливать и внедрять единые стандарты качества общественных благ. Однако, даже при наличии централизованных минимальных стандартов качества услуг, региональные и местные власти могут предоставлять их самостоятельно.

Однако несмотря на отмеченные преимущества фискальной централизации большинство стран, включая переходные, предпочитают осуществлять политику фискальной децентрализации.

В последние десятилетия в основу развития финансов местного управления стран с переходной экономикой положена концепция фискальной децентрализации. Данная концепция положительно зарекомендовала себя не только в развитых странах, в странах Центральной и Восточной Европы, но и многих постсоветских странах, ставших на путь реформирования их национальных экономик. Первый опыт и результаты экспериментов по децентрализации местного финансового управления в этих странах свидетельствуют о правильности взятого ими курса в государственном управлении. Принятые на вооружение этими странами Рекомендации Совета Европы по развитию местного управления и самоуправления, в частности Европейские Уставы местного и регионального самоуправления, определили концепцию фискальной децентрализации как «ядро» современной модели развития местных финансов.

2. Ebel, R. D. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations, World Bank Institute., Distance Learning Modules, Budapest, 1999. — pp. 6

3. Ebel, R. D. Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial management. A distance Learning Module I, The Central European University Summer program in association with World Bank Institute and Local Government and Public reform Initiative of the Open Society Institute. — 2001. — pp.25

В наиболее общем толковании фискальная децентрализация представляет собой область межбюджетных отношений государства с разделенными финансовыми полномочиями и обязанностями среди уровней управления, где «центр тяжести» в этих отношениях смещается в сторону муниципальных и региональных правительств. В этом толковании фискальная децентрализация охватывает два взаимосвязанных вопроса Первый: разделение расходных ответственностей и источников доходов между уровнями управления (национальный, региональный, местный); Второй: предоставление региональным местным органам власти определенных рамок свободы действий, в части определения их расходов и доходов, как в совокупности так и в отдельности⁴.

Главная цель фискальной децентрализации состоит в том, чтобы подвинуть управление поближе к людям - потребителям публичных продуктов и услуг и это требует наибольшей передачи финансов местным органам власти. Другими словами, идея фискальной децентрализации состоит в том, чтобы дать местным органам власти некоторую налоговую власть, доступ к финансовым рынкам, ответственность в расходовании средств и позволить им самостоятельно определять уровень, структуру и порядок расходования их местных бюджетов. Таким образом, люди на самом низком уровне управления в состоянии выбирать вид местного правительства, который будет ими управлять, где они активно будут участвовать в управлении. В этой связи, фискальная децентрализация требует от местных органов власти определенной автономии, в целях реализации независимых финансовых решений.

Концепция фискальной децентрализации имеет свои достаточно весомые аргументы.

Первый аргумент предполагает эффективность размещения ресурсов, при котором максимум полезности достигается при наименьших за-

тратах. Экономическая интерпретация этого аргумента ощущается при оценке коммунальных услуг, производимых при централизованном и децентрализованном управлении соответственно. Например, причиной перехода многих стран к реформированию их коммунального хозяйства стало то обстоятельство, что продолжение централизованного управления становилось неэффективным. Понимание того, что (для некоторых услуг) децентрализованная форма управления может вести к более низкой стоимости и, соответственно, цене обслуживания при лучшем качестве коммунальных услуг, стало решающим фактором при переходе к децентрализации. С увеличивающейся урбанизацией и экономическим развитием местные органы власти становятся все более способными организовывать поставку услуг с наименьшими затратами и наилучшим качеством, другими словами — наиболее эффективно⁵.

Аргумент лучшей мобилизации доходов проявляется в более эффективной мобилизации доходов в процессе децентрализации. Децентрализованная налоговая структура фактически ведет к увеличению в полном размере собираемых налогов и неналоговых платежей. Следует учитывать, что не только общественные товары и услуги конкурируют за ресурсы, но есть конкуренция и за ресурсы также среди частных и общественных поставщиков услуг. Это означает, что люди в итоге делают выбор с тем, чтобы использовать свои доходы на приобретение тех товаров или услуг, которые полезны для них, независимо от того произведены они частными или общественными производителями. В этом контексте децентрализация доходов в сфере общественных финансов имеет два преимущества. Первое — люди желают оплачивать услуги, которые соотносятся к их приоритетам, особенно если они были вовлечены в процесс принятия решений по поставке этих услуг. Второе — принимая во внимание то, что люди не любят платить налоги,

4. Kenneth Davey (ed), Fiscal Autonomy and Efficiency. Reforms in the Former Soviet Union. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute. Budapest, 2002., p.11

5. Decentralization Briefing Notes. Edited by Jennie Litvak and Jessica Seddon, World Bank Institute. Working Papers in Collaboration with PEM Network. World Bank, 1999. - pp.6

для финансирования общественных товаров и услуг, местная администрация имеет большие технические преимущества наполнения местной налоговой базы, чем центральная администрация, особенно касательно сферы налогов на собственность.

Аргумент обеспечения более гибкого реагирования на локальные потребности. В условиях децентрализации местные органы власти в большей степени согласуют свои действия с потребностями местного населения и локальными условиями. При этом им не следует получать разрешения или одобрения сверху для осуществления своих действий.

Аргумент степени подведомственности и определенного круга полномочий при предоставлении общественных услуг. В процессе децентрализации общественных услуг определяются как полномочия центра, так и местных органов власти за оказание тех или иных услуг. Оценка круга полномочий местного правительства определяется тем, какие услуги оказываются их жителям. Существует оптимальный размер, когда услуги на местном уровне могут предоставляться наиболее эффективно. Если децентрализовать процесс местного финансового управления, то на локальном уровне услуги будут оцениваться более эффективно, поскольку люди непосредственно начнут ощущать соотношение затрат и полезности (затрат и результатов). Следовательно, возникнут стимулы для поиска точки безубыточности, оптимизации состава и размера предлагаемых услуг. Стимулы возникают тогда, когда услуги оцениваются эффективно, что является целью финансовой децентрализации⁶.

К числу частных преимуществ децентрализации следует отнести так называемое «различия во вкусах». Чем меньше территориальная единица, тем более однородны в среднем предпочтения людей, живущих на той территории. В

этих условиях местные власти могут предложить населению публичные блага в большей степени соответствующие их предпочтениям.

Не менее важным преимуществом является более простой доступ к информации о потребностях в публичных продуктах. На локальном уровне такая информация более доступна местным органам власти, чем центральным, и затраты на ее получение оказываются значительно ниже. Например, гораздо проще определить потребности школах на местном уровне, чем на национальном или даже на региональном уровнях.

Децентрализация оказывает стимулирующее влияние на межрегиональную конкуренцию. Миграция населения из региона в регион, хотя и является негативным явлением, может создать стимулы для осуществления более эффективной локальной политики.

И наконец, децентрализация создает возможности для реализации экспериментирования в локальных масштабах и проведении пилотных проектов. Экспериментирование в отдельно взятых муниципалитетах и регионах дает возможность определить каков наилучший способ предоставления конкретной публичной услуги. Наличие возможностей экспериментирования у местных и региональных властей позволяет реализовывать разные подходы и сравнивать результаты.

2. ФОРМЫ И МОДЕЛИ ФИСКАЛЬНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Практика реформирования в переходных странах показывает, что значительные результаты были достигнуты благодаря планомерному переносу центра тяжести в местном управлении с центральных органов управления на локальные правительства и передачу последним больших полномочий в управлении на местах. Таким образом, результативность процесса реформаций

6. Ebel, R. D. Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial management. A distance Learning Module I, The Central European University Summer program in association with World Bank Institute and Local Government and Public reform Initiative of the Open Society Institute. — 2001. — pp. 14-17

на местном уровне связана с переходом к процессу децентрализации⁷, в том числе и в сфере местных финансовых отношений.

Теоретически любые общественные блага можно предоставлять населению централизованно. Однако в этом случае многие предпочтения людей, живущих на территориях, отдаленных от центра, останутся нереализованными и незамеченными. Поэтому во всем мире центр вынужденно передает часть функций по текущему хозяйственному благоустройству жизни населения органам власти населенных мест и наделяет эти органы соответствующим статусом, компетенцией, правами и обязанностями, а также имуществом, достаточными для самостоятельного решения поставленных перед ними задач. Хозяйственная самостоятельность органов местного управления и самоуправления - естественное следствие их специализации на благоустройстве текущей жизни населения.

Теория и практика фискальной децентрализации в региональном и местном финансовом управлении определяет три основные модели децентрализованного управления: деволюция, делегация и деконцентрация⁸.

Деволюция, или перемещение, - самая завершенная модель децентрализации, предусматривающая передачу местным правительствам полной ответственности за осуществление всего набора коммунальных услуг наряду с полномочиями сбора налогов для финансового обеспечения всех видов услуг. Деволюция представляет собой наиболее развитую модель децентрализации. В развитых странах она обычно представляет синоним финансовой децентрализации, когда местные правительства имеют ясные расходные назначения, существенную бюджетную автономию и юридически признанные географические границы, в пределах которых они выполняют свои

общественные функции. Деволюция предусматривает передачу прав и обязанностей в определенной сфере публичной деятельности местным органам власти полностью, что обеспечивает последним возможность принимать решения по собственной инициативе и под полную свою ответственность, без вмешательства со стороны центрального правительства. Эта модель обеспечивает для местных органов широкие финансовые права, возможность самостоятельно разрабатывать и реализовывать местные программы и т.п.⁹

Делегация — промежуточная модель децентрализации, означает, что местным правительствам вменена ответственность за предоставление некоторых видов общественных услуг. Однако это осуществляется под надзором центрального правительства, который может обеспечивать некоторые формы финансирования этих видов услуг¹⁰. Другими словами, делегация предусматривает передачу части прав и обязанностей в принятии решений местным органам, однако при этой форме центральные структуры сохраняют право отмены решений местных органов. К делегации относится передача выработанной центром общественной тактики управления общественными услугами и полномочий для местной власти, ответственности за тщательное разъяснение задач для учреждений и организаций, которые являются поставщиками публичных услуг.

Деконцентрация предусматривает ограниченную передачу только некоторой административной свободы действий для местных органов от центральных министерств и ведомств. Деконцентрация включает передачу полномочий от центральных правительственных органов, расположенных в столице, к ее региональным и местным офисам¹¹. Некоторые авторы определяют деконцентрацию как мест-

7. Ebel, R. D. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations, World Bank Institute., Distance Learning Modules, Budapest, 1999. — pp.4-5

8. Ebel, R. D. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations, World Bank Institute., Distance Learning Modules, Budapest, 1999. — p.4

9. Human Development Report. UN. UNDP, — N.Y.; Oxford University Press, - 1993.- pp.67

10. Ebel, R. D. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations, World Bank Institute., Distance Learning Modules, Budapest, 1999. — p.5

11. Ebel, R. D. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations, World Bank Institute., Distance Learning Modules, Budapest, 1999. — p.5

ные администрации, в которых все зависимые уровни правительства в пределах страны являются агентами центральной власти, назначаются центральным правительством и непосредственно подотчетны ему. Это наименее обширный тип административной децентрализации¹². При этом следует различать деконцентрацию с полномочиями и без полномочий. Деконцентрация с полномочиями означает, что региональные отделения центральных правительственных учреждений способны принимать независимые решения. Деконцентрация без полномочий имеет место тогда, когда региональные отделения центральных правительственных учреждений принимают решения после их одобрения центром¹³. В соответствии с указанной теорией многие страны бывшего Союза, в том числе и Беларусь в большей степени тяготеют к модели деконцентрации.

Учитывая преимущества финансовой децентрализации, закономерно возникает вопрос о построении ее модели. Ядром концептуальных основ финансов местного самоуправления закономерно выступает процесс распределения полномочий и обязанностей, которые осуществляются путем переговоров между центром и местными органами власти. В результате этих переговоров необходимо определить и назначить расходные функции конкретных местных органов. Данные расходные функции или полномочия выступают так называемым центральным звеном в финансовой децентрализации. Затем должны следовать доходные назначения или определение доходной базы, финансовых инструментов местного управления и самоуправления и системы управления собственностью местных органов власти. Расходные функции или назначения для местных и региональных органов имеют определенные критерии и принципы построения, важными из которых являются следующие:

- Расходные функции обычно назначаются тем органам, чья компетенция ближе всего извлекает пользу от использования этой функции.
- Общественные товары и услуги должны обеспечиваться тем местным правительством, которое может лучше всего реализовывать экономию от масштабов производства и услуг. Другими словами, это те органы власти, которые могут предоставлять общественные услуги по возможно самой низкой цене.
- Расходные функции должны быть назначены на те полномочия, которые имеют адекватную способность финансировать публичные услуги. Это может гарантировать разумную степень финансовой справедливости. Местные правительства отличаются друг от друга по их финансовым способностям из-за основных экономических и демографических факторов, воздействующих на их налоговые базы, потребности в услугах, цены на входящие общественные продукты и услуги. Это создает неравные налоговые трудности среди уполномоченных производить товары и услуги на том же самом уровне, или неравные услуги с теми же самыми налоговыми усилиями.
- Расходные функции следует назначать тем правительствам, которые обеспечивают к ним доступность, управляемость со стороны жителей, и которые обеспечивают возможность максимизировать участие жителей в предоставлении публичных услуг. Этот критерий гарантирует законность и ответственность правительства в выполнении им специфической функции.
- Расходные функции должны быть назначены тем правительствам, которые могут эффективно управлять этими функциями. Рассматривая это правило более подробно, правительство должно:

а) иметь адекватные юридические полномочия и способности выполнять функции, а также быть ответственным за разнообразие функций в целях балансирования интересами конкурентов для выполнения специфических функций; б) охватывать географическую область, соразмерную с ее функциональными обя-

12. Rondinelli, D. «Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries» International Review of Administrative Sciences 47, 1981. pp. 133—145.

13. Ebel, R. D. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations, World Bank Institute., Distance Learning Modules, Budapest, 1999. — pp.5

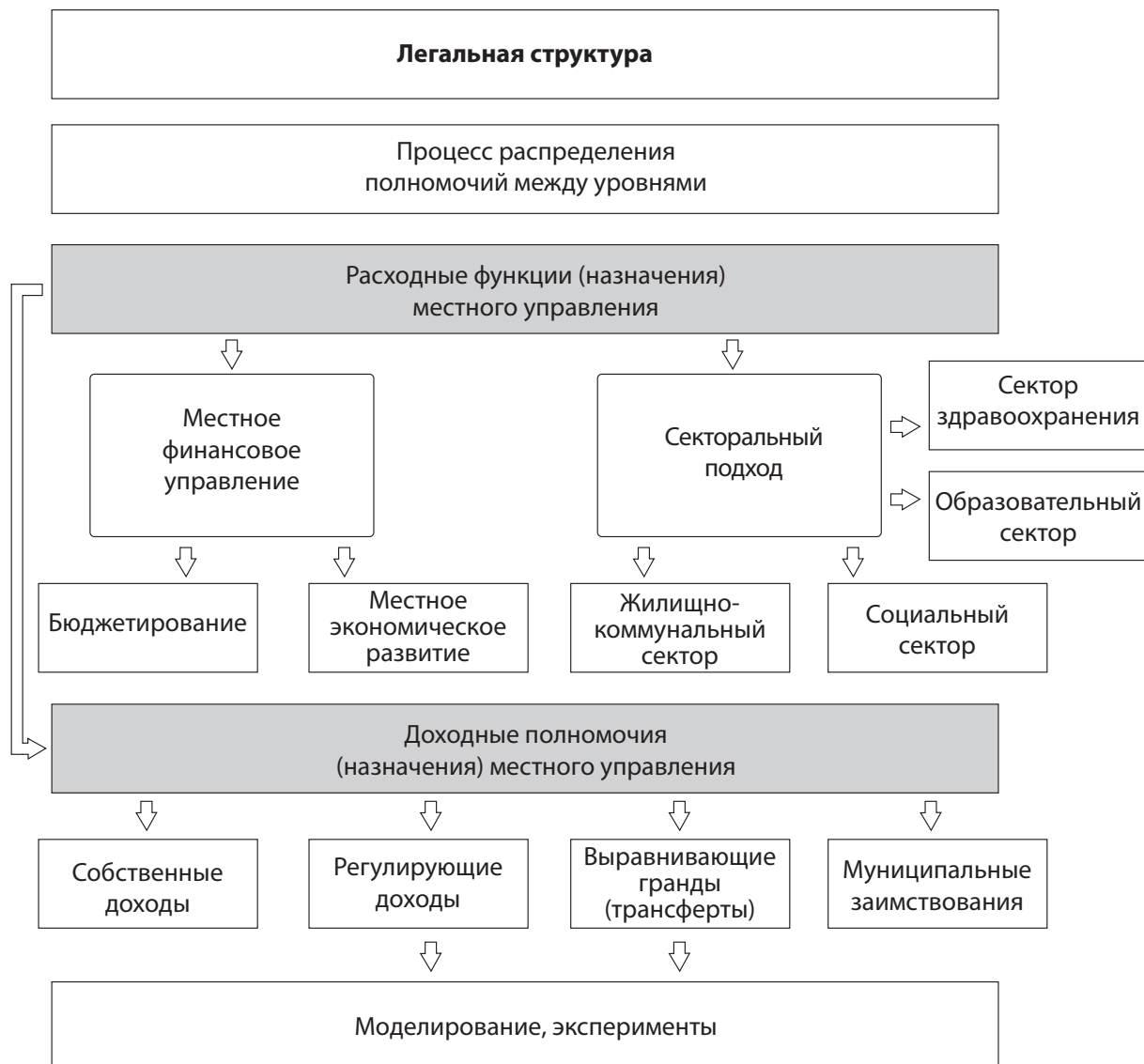


Рис. 1. Модель финансовой децентрализации

Примечание – Источник: Собственная разработка автора

занностями; в) проявлять желание следовать межправительственной политике для продвижения межведомственного сотрудничества.

Следующим звеном концепции фискальной децентрализации выступают доходные функции или назначения, которые выступают одновременно финансовыми инструментами местного управления и самоуправления: местные налоги, разделенные или регулирующие на-

логи, неналоговые местные платежи и сборы, платежи пользователей местных услуг, трансферты и гранд центрального правительства, муниципальные и региональные займы.

Местные налоги.

Как показывает практика, население всегда поддерживает избранных должностных лиц более ответственно в условиях когда местные коммунальные услуги финансируются в зна-

чительной степени из назначенных налогов, в противоположность тому, когда данные расходы финансируются прежде всего за счет централизованных правительственных трансфертов, грандов, дотаций. Налог должен быть «видимым» для местных жителей, а также достаточно весомым. Незначительные местные налоги и послабления в местном налогообложении не могут создавать условий для фискальной децентрализации.

Разделенные (регулирующие) налоги – налоги, которые делятся в определенной пропорции между местным и центральным правительствами. В этих условиях Центр собирает налоги и затем соглашается разделять их в некоторой пропорции с поднациональной юрисдикцией. Система разделенных налогов имеет определенные преимущества: административная выполнимость и простота деления налогов. К числу неудобств системы регулируемых налогов следует отнести: (а) поддержку режима зависимости местной финансовой автономии от Центра, который определяет и изменяет пропорции распределения разделенных налогов; (б) несовместимость с эффективным обеспечением местного коммунального обслуживания, которая требует использования системы межправительственных трансфертов; (в) еще большее усиление финансовых различий регионов и муниципалитетов.

Центральные и межправительственные трансферты и гранды. Способности поднациональных правительств по увеличению их доходов бывают ограниченными. Поэтому покрытие расходов местных бюджетов часто производится за счет центральных или межправительственных трансфертов. Формирование системы трансфертов требует определенных целей использования средств, разработки формул трансфертов и системой их управления. В пределах этой системы существуют многочисленные проблемы, которые требуют внимания финансовых аналитиков. Они включают: (а) степень, в которой трансферты или гранды могут использоваться для обеспечения вертикального балансирования средств среди уровней правительств; (б) использование трансфертов или

грандов в целях корректировки налоговых усилий властей; (в) механизм «смягчения» отрицательных воздействий на местную юрисдикцию и их резидентов, который связан с неравными финансовыми и экономическими условиями регионов и муниципалитетов.

Муниципальные и региональные заимствования в большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой обычно представляют незначительный источник финансирования развития общественных продуктов и услуг, реализуемых на локальном уровне. Это отражает консервативную позицию большинства местных органов власти, ограниченных в источниках финансирования. В принципе, нет никакой причины, по которым местные органы власти не должны заимствовать. Однако их доступ к финансовым рынкам требуют строгости и должен быть регулируемым в целях предотвращения банкротств и финансовой несостоятельности. Во многих странах заимствования ограничены согласованными и определенными целями и количествами. При этом количество долговых обязательств, который любой город или регион может «нести», должен быть связан с потенциалом его оплаты. Погашение долга должно базироваться непосредственно на доходах от инвестиции или от общих налогов.

3. ПРЕДПОСЫЛКИ УСПЕШНОГО РАЗВИТИЯ ФИСКАЛЬНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Однако закономерно возникает вопрос, каковы же предпосылки для реализации концептуальных основ финансовой децентрализации в Беларуси? Для ее реализации должны быть созданы общие и специфические предпосылки. Среди наиболее общих предпосылок следует выделить:

- Сильное центральное правительство предполагает использование государственного потенциала. Чтобы передавать реальные полномо-

чия местным органам, правительство, прежде всего, должно само обладать реальной властью. Децентрализация требует координации между различными уровнями управления, а также жесткого регулирования, гарантирующего прозрачность, подотчетность и представительность. Государство должно обеспечивать надзор, регулирование и при необходимости принимать меры наказания в отношении местных органов власти с тем, чтобы добиться реальной пользы реформ для неимущего населения. Кроме того, для поддержки децентрализации государство должно мобилизовать достаточные бюджетные ресурсы¹⁴.

- Наличие компетентных и целеустремленных местных органов власти, располагающих широкими возможностями, предполагает, что ответственность за предоставление социальных услуг должна передаваться местным властям с помощью законодательных или конституционных мер, предусматривающих и передачу контроля над функциями и местными администраторами. В то же время местные администраторы не могут выполнять свои функции без адекватного финансирования. Помимо этого, соответствие децентрализации интересам населения с низкими доходами зависит от того, содействуют ли местные власти социальной справедливости и привержены ли они мобилизации ресурсов и формированию стратегии в интересах бедных и низкодоходных слоев населения¹⁵.

- Чтобы добиться от местных органов власти чуткого отношения к нуждам населения, нужно обеспечить постоянный контакт. Развитое, информированное гражданское общество, способное изучать и отражать мнения населения, приобретает поэтому важнейшее значение.

Для того чтобы извлекать пользу от финансовой децентрализации, должны выполняться определенные специфические условия или

предпосылки. Ключевую роль здесь играют взаимосвязи между уровнями управления. Местные власти должны ощущать, с одной стороны, влияние центра посредством подотчетности центральному правительству, с другой стороны, влияние низовых уровней посредством подотчетности местным депутатам и ответственности перед местным населением. Здесь необходимо наладить трехстороннее динамическое взаимодействие между местными органами власти, местным населением и активным центральным правительством (табл. 1).

В Республики Беларусь, где реформа финансов регионального и местного управления практически еще не начиналась, стало нормой карикатурно излагать децентрализацию как источник «хаоса» и беспорядка в экономике и финансах, видеть в ней причину неудач на всех уровнях управления. Однако концепция финансовой децентрализации, которая взята на вооружение практически подавляющим большинством стран, включает в себя достаточный баланс государственного влияния на процессы, происходящие на региональном и местном уровнях. Это, прежде всего, предоставление центральных трансфертов и грантов, государственный надзор и регулирование многих процессов на местах, а в отдельных случаях и исполнение местных и региональных бюджетов под контролем Министерства финансов. Налогово - бюджетная децентрализация не противоречит созданной системе вертикали власти. Последняя, следит за тем, как функционируют властные полномочия в рамках их компетенции. Поэтому, с каких бы позиций не рассматривалась концепция финансовой децентрализации, она всегда будет функционировать в рамках общегосударственных интересов.

14. Доклад о развитии человека за 2003 год. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия: межгосударственная договоренность об избавлении человечества от нищеты. UNDP. — Минск.: Юнипак, 2003. — С. 138-139

15. Там же, с. 139



Таблица 1.
Специфические предпосылки, необходимые для эффективной финансовой децентрализации

1. Избранный Совет Местного управления, включая исполнительные органы на местах.	В большинстве странах официальные местные лица избираются путем открытого голосования населением и не назначаются. В этом случае, голосующие выражают их поддержку через выборы и могут заменить тех, кто не представляет их точку зрения.
2. Местные официальные лица выбираются прямо или косвенно из числа уже избранных членов местного Совета.	В большинстве стран местные официальные лица не назначаются высшим уровнем управления, а избираются из числа уже избранных в Совет.
3. Местные органы власти должны иметь определенные налоговые полномочия.	Избиратели будут поддерживать избранных должностных лиц более ответственно, если местные общественные услуги будут финансироваться в значительной степени из назначенных налогов, в противоположность тому, когда финансирование осуществляется, прежде всего, за счет централизованных дотаций и трансфертов. Если все доходы получены в форме трансфертов от центра, то это – фактически представляет центральное правительство, которое определяет размер бюджета. Налог должен быть видимым местным избирателей, достаточно большим, чтобы иметь определенную «тяжесть». Незначительная местная налоговая база не будет создавать условий для фискальной децентрализации. В развитых странах, местные органы власти имеют полномочия устанавливать налоговые ставки и нормы или имеют минимальные права по их установлению.
4. Местное управление должно иметь значительную расходную ответственность.	Правительства должны представлять на ассигнование расходные функции для местных органов власти, которые будут реализовываться в течение ближайшей перспективы, по крайней мере, до того как расходные функции, определяют необходимые источники финансирования. Есть некоторые основные критерии, который должны быть приняты во внимание при назначении или ассигновании расходных функций. Каждая функция правительства должна быть ассигнована самому нижнему уровню управления, который охватывает все или большинство полезных сфер обслуживания при условии, что этот уровень управления сможет эффективно управлять деятельностью.
5. Доходные назначения должны следовать за расходными функциями	Сначала должна быть определена расходная ответственность или расходные назначения (функции) местных органов власти, и затем должно быть определены доходы под эту расходную ответственность, но не наоборот. Если местный орган власти не может обеспечить финансовыми источниками запланированные расходные функции местного органа власти, то данные функции передаются для финансирования Центру.
6. Местное управление должно иметь некоторые существенные уровни ответственности при определении уровня услуг.	По определенным типам расходов может предоставляться мандат, а в других случаях местные органы власти могут сосредотачиваться на том, чтобы придерживаться расходных стандартов или норм.



<p>7. Местный орган власти должен иметь способности собирать те доходные источники, которые предназначены для использования на местном уровне.</p>	<p>Расходные функции должны быть назначены на юрисдикцию, которая имеет адекватную финансовую способность собирать налоги для финансирования общественных услуг. Правительства отличаются по их финансовым способностям из-за основных экономических и демографических факторов, воздействующих на их налоговые базы, потребности в услугах, ценах на ресурсы. В итоге это создает неравные налоговые «трудности» среди юрисдикций, производящих тот же самый уровень услуг, или неравных услуг в юрисдикции с тем же самым налоговым усилием.</p>
<p>8. Должна быть сильная способность Центра осуществлять мониторинг и оценку децентрализации.</p>	<p>Контролируемый и постепенный процесс финансовой децентрализации требует от центрального правительства лидерства по таким вопросам как:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ унификация системы финансовых счетов, правила ревизий, правила заимствований,▪ регулирование формул распределения трансфертов, дотаций и грантов, а также определения условий, при которых следует усиливать или «расслаблять» расходные функции (ассигнования) и при которых необходимо усиливать или «расслаблять» надлежащие ограничения на заимствования. Есть также потребности в технической помощи местным органам власти в отдельных областях. Особенно небольшие по размерам муниципальные и региональные образования требуют помощи в бухгалтерском учете, организации казначейства, организации налогообложения, обработки данных и проектной оценки. <p>Проблема возникает и потому, что большинство переходных стран не имеют сильной способности контролировать развитие финансов местного управления и самоуправления. Необходимо два компонента: (а) орган финансового анализа, который может быть расположен в Министерстве финансов, со штатом, адекватным непрерывно контролировать финансы местного органа власти, и (б) обширная система данных, которая позволит осуществлять количественный контроль и оценку.</p>
<p>9. Центральные правительства должны сохранять финансовые правила децентрализации.</p>	<p>Центральные правительства проектируют финансовые программы децентрализации. В большинстве стран в эту стратегию вовлекается Центр, фактически оставляющий власть, и в некоторых случаях, осуществляются конституционные изменения, чтобы гарантировать передачу полномочий. Так как финансовая децентрализация предполагает шаг от «мелочной финансовой опеки» до межправительственных финансовых отношений, то должно быть такое центральное правительство, которое будет создавать правила игры в новой работающей системе. Очень важно чтобы эти правила были не в форме инструкций, а в форме законов или конституционных актов.</p>

Источник: Собственная разработка авторов.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

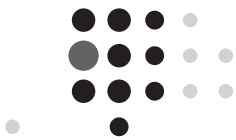
При условии, что Беларусь продолжит развитие реформ региональных и местных финансов, было бы целесообразным перейти к поэтапным пилотным проектам и экономическим экспериментам в области фискальной децентрализации, предусматривающей закрепление за административно – территориальными уровнями расходных полномочий и передачу им налоговых источников соответствующих размерам этих полномочий. Первоначально в пилотные проекты следует включить благополучные административно – территориальные единицы более низких уровней. В последующем к пилотным проектам следует подключить остальные административно территориальные единицы низового уровня. И, наконец, на заключительном этапе экспериментирования следует формировать пилотные проекты из административных единиц базового территориального и областного уровней.

Реализация пилотных проектов должна сопровождаться постоянным проведением финансовых сравнений с административными единицами соответствующих уровней внутри страны, странами Восточного партнерства, а также странами Центральной и Восточной Европы. Необходимость проведения такого мониторинга финансовых сравнений обусловлена предпосылками создания соревновательности в достижении наилучших результатов в предоставлении общественных благ путем фискальной децентрализации.

По результатам пилотных проектов и экспериментов можно сделать проверенные практикой выводы, скорректировать концепцию и модель финансовой децентрализации с учетом её особенностей в Беларуси и окончательно внедрить её в региональное и местное управления. Результаты эксперимента в области финансовой децентрализации в региональном и местном управлении будут иметь огромную важность для выработки инструментов межбюджетных отношений в Беларуси.

ЛИТЕРАТУРА

1. Децентрализация: эксперименты и реформы. Под ред. Томаша М. Хорвата. Т. 1 Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute. Budapest, 2000.
2. Доклад о развитии человека за 2003 год. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия: межгосударственная договоренность об избавлении человечества от нищеты. UNDP. — Минск.: Юнипак, 2003. 369 с.
3. Гай Холлис, Карин Плоккер. На пути к демократической децентрализации. Перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. Tacis service DG IA, European commission, 1998.
4. Разработка новых правил игры в старых условиях. Под ред. Игоря Мунтяну и Виктора Попа. Том 3. Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute. Budapest, 2001.,
5. Ahmad, E., and G. Brosio 2006. Handbook of Fiscal Federalism. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
6. Bahl, R., and J. Martinez-Vazquez. 2006. "Sequencing Fiscal Decentralization." World Bank Policy Research Working Paper 3914, World Bank, Washington, DC.
7. Bahl, Roy W. 1999. "Implementation Rules for Fiscal Decentralization." Georgia State University, Andrew Young School of Public Policy, Atlanta, Georgia, U.S.A., [www: asyp.sgsu.edu/publications](http://www.asyp.sgsu.edu/publications).
8. Bird, Richard M., Robert D. Ebel, and Christine I. Wallich. 1995. Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies. Washington, DC: World Bank.
9. Dafflon, Bernard. 2006. "The Assignment of Functions to Decentralized Government: From Theory to Practice." In Handbook on Federalism, edited by Ahmad Ehtisham and Giorgio Brosio. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.



10. Decentralization Briefing Notes. 1999 Edited by Jennie Litvak and Jessica Seddon, World Bank Institute. Working Papers in Collaboration with PEM Network. World Bank.
11. Ebel, R. D. 1999 Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations, World Bank Institute., Distance Learning Modules, Budapest,.
12. Ebel, R. D. Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial management. A distance Learning Module I, The Central European University Summer program in association with World Bank Institute and Local Government and Public reform Initiative of the Open Society Institute. — 2001.
13. Ebel, Robert D., and Serdar Yilmaz. 2003. "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization." In Public Finance in Developing and Transition Countries: Essays in Honor of Richard M. Bird, edited by Jorge.
14. Farvacque-Vitkovic, Catherine, Lucien Godin and Anne Sinet. Municipal Self-Assessments: A Handbook for Local Governments. Washington, DC: World Bank (forthcoming).
15. Gabor Peteri (ed.), 2002., Mastering decentralization and public administration reforms in Central and Eastern Europe. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute. Budapest.
16. Human Development Report. UN. UNDP, — N.Y; Oxford University Press, - 1993.
17. Kenneth Davey (ed.), 2002. Fiscal Autonomy and Efficiency. Reforms in the Former Soviet Union. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute. Budapest.
18. Oates, Wallace E. 1972. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
19. Oates, Wallace E. 1985. "Searching for Leviathan: An Empirical Study." American Economic Review 75 (4).
20. Oates, Wallace E. 1997. "On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization." Journal of Public Finance and Public Choice 2 (3).
21. Pallai, Katalin. 2003. The Budapest Model. Budapest: Open Society Institute. [www.lgi.osi .hu](http://www.lgi.osi.hu).
22. Rondinelli, D. «Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries» International Review of Administrative Sciences 47.
23. Sevic Z. (ed.) Local Public Finance Central and Eastern Europe. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar., 2008.

Авторы

Юрий Васильевич Криворотько – д.э.н.,
эксперт ПОО "Фонд им. Льва Сапеги"

Дмитрий Владимирович Сокол – к.э.н.,
эксперт ПОО "Фонд им. Льва Сапеги"

Использование опубликованной Фондом имени Фридриха Эберта информации в коммерческих целях запрещается без письменного согласия Фонда.

Взгляды, опубликованные в этой работе, не обязательно являются взглядами Фонда имени Фридриха Эберта.