

### Mechanismy i polityka wyrównywania finansowego w Federacji Rosyjskiej

Głąb, Anna

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Głąb, A. (2014). Mechanizmy i polityka wyrównywania finansowego w Federacji Rosyjskiej. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 1(3), 117-140. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2014.3.7>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

## Mechanizmy i polityka wyrównywania finansowego w Federacji Rosyjskiej

---

### **Streszczenie**

Artykuł przedstawia zagadnienie nierównowagi fiskalnej w Federacji Rosyjskiej oraz mechanizmy jej niwelowania. Są one jednym z kluczowych elementów relacji budżetowych z uwagi na znaczące zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego podmiotów FR, skutkujące poziomą i pionową nierównowagą fiskalną. W pracy przedstawiono najważniejsze mechanizmy podziału transferów od początku lat 90. Najwięcej uwagi poświęcono podstawowej metodzie gwarantowania zabezpieczenia budżetowego – Federalnemu Funduszowi Wsparcia Podmiotów. Do 2008 r. istotnym elementem systemu budżetowego były inne specjalne fundusze (m.in. Federalny Fundusz Rozwoju Regionalnego, Federalny Fundusz Kompensacji), zastąpione przez subwencje, subsydia i dotacje. Opisano najważniejsze zasady, cele oraz efekty funkcjonowania powyższych mechanizmów. Część pracy poświęcono również pokazaniu zależności poszczególnych podmiotów od transferów finansowych ze szczebla federalnego. Rezultaty wyrównywania nierównowagi fiskalnej w badanym okresie okazały się słabe, mechanizmy nietrwałe i nie zawsze sformalizowane, by nie podlegać bieżącym potrzebom politycznym.

**Słowa kluczowe:** Federacja Rosyjska, polityka budżetowa, relacje budżetowe, nierównowaga fiskalna pionowa/pozioma, transfery wyrównujące, subwencje, dotacje

---

### **Mechanisms of and financial transfers policy in the Russian Federation**

---

#### **Abstract**

The article presents the problem of fiscal imbalance in the Russian Federation and the mechanisms of its equalization. These mechanisms are one of the key elements of budgetary relations, due to significant differences in the level of economic development of federal subjects, resulting in horizontal and vertical fiscal imbalance. The paper presents the most important mechanisms from the early 90 s. Most attention was paid to the main method of guaranteeing financial security – The Fund for Financial Support of Subjects.

Until 2008 an important element of the financial system had been other special funds (eg. The Federal Fund for Regional Development, The Federal Compensation Fund), replaced by intergovernmental grants. The main principles, objectives and implications of these mechanisms were described. Part of the work was dedicated to showing federal entities' dependence on financial transfers from the federal level. The outcome was that equalization results proved to be weak, mechanisms were unstable and not always formalized so as not to be subject to current policy needs.

**Keywords:** Russian Federation, budgetary policy, fiscal relations, vertical/horizontal fiscal imbalance, equalization transfers, intergovernmental grants

---

Zróźnicowanie w praktyce elementów życia politycznego, społecznego lub gospodarczego w państwie jest praktycznie nieodłącznym atrybutem jego działalności. W pewnych warunkach jest ono pożądane (np. wsparcie rozwoju różnych form działalności gospodarczej, regulacje antymonopolowe), w innych – działalność administracji państwowej i organizacji społecznych – jest oczekiwane i ukierunkowane na najbardziej efektywne, możliwie szybkie i trwałe zniwelowanie różnic (np. poziomu życia, dostępu do poszczególnych usług publicznych).

Efektom zróźnicowań jest m.in. pozioma i pionowa nierównowaga finansowa (w węższym znaczeniu fiskalna). Nierównowaga pozioma występuje w państwie pomiędzy jednostkami tego samego szczebla i odzwierciedla różnice w rozwoju gospodarczym. Przekładają się one na potencjał dochodowy regionalnego lub lokalnego budżetu, a tym samym na zakres i jakość oferowanych usług publicznych. Celem władzy centralnej powinno być wówczas wprowadzenie mechanizmów wyrównawczych. Nierównowaga pionowa jest z kolei efektem różnicy między dochodami i wydatkami odrębnych poziomów administracji państwowej. W ramach jej niwelowania dokonywany jest podział dochodów z podatków i innych danin publicznych między poszczególne szczeble administracji, który powinien być adekwatny do realizowanych przez nie zadań. Ponieważ władza centralna ma przewagę nad regionalnymi i lokalnymi organami władzy (przede wszystkim z uwagi na możliwość tworzenia na poziomie centralnym nadrzędnych regulacji prawnych oraz na centralne organy wykonawcze i kontrolne), najczęściej podejmowane jest zagadnienie efektywnej decentralizacji dochodów państwa. Wieloszczeblowość administracji może prowadzić do nieprawidłowego zidentyfikowania potrzeb i nieefektywnego ich zaspokajania wobec braku możliwości właściwego odczytania przez organy centralne potrzeb społecznych, zgłaszanych na poziomie lokalnym. Dlatego też popularność zyskała zasada subsydiarności (pomocniczości), zakładająca możliwie szerokie finansowanie potrzeb obywateli przez poziom im najbliższy, a jedynie uzupełniającą i wspomagającą

funkcję wyższych poziomów władzy<sup>1</sup>. Wprowadzane i udoskonalane są mechanizmy gwarantujące równomierny podział dochodu narodowego, a przez to osłabiające wewnętrzne napięcia społeczne.

W Rosji funkcjonuje podział dochodów i wydatków budżetowych, wynikający z federalnej struktury państwa<sup>2</sup>. Konstytucja FR z 1993 r. przypisuje zarówno poziomowi centralnemu, jak i regionalnemu określony zakres działań i kompetencji wyłącznych oraz wspólnych. Dodatkowe akty prawne gwarantują poziomowi subfederalnemu dochody własne (m.in. udział w dochodach podatkowych) – podstawowe źródło finansowania ich wydatków budżetowych. Z uwagi jednak na występującą poziomą i pionową nierównowagę fiskalną, stworzono i wprowadzono mechanizmy jej niwelowania za pomocą transferów. Tworzą je przede wszystkim dotacje, subsydia oraz subwencje<sup>3</sup>. Podstawowym mechanizmem wyrównywania poziomu zabezpieczenia budżetowego jest Fundusz Finansowego Wsparcia Podmiotów. Jako jego uzupełnienie były powoływane dodatkowe fundusze celowe, zastąpione obecnie przez ogólną pulę subsydiów i dotacji.

Celem artykułu jest ukazanie najważniejszych mechanizmów, a także polityki niwelowania poziomej i pionowej nierównowagi fiskalnej oraz ocena ich funkcjonowania. Metodologia ustalania wysokości i podziału transferów budżetowych jest w wypadku Federacji Rosyjskiej jedną z najbardziej zmiennych kwestii relacji budżetowych. Nie można tego procesu uznać również za zakończony. Wykorzystywane

---

<sup>1</sup> P. Kowalik, *Pionowa i pozioma nierównowaga finansowa oraz system jej wyrównywania w państwie federalnym na przykładzie Niemiec i Stanów Zjednoczonych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 74.

<sup>2</sup> W skład Federacji Rosyjskiej zgodnie z treścią Konstytucji FR obowiązującej w dn. 1 stycznia 2015 r. wchodzi 85 podmiotów. Zaliczają się one do jednej z sześciu kategorii: republiki (22), kraje (9), obwody (46), okręgi autonomiczne (4), obwód autonomiczny (1) lub miasta o znaczeniu federalnym (3).

<sup>3</sup> Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że definicje pojęć „dotacja”, „subwencja” i „subsydium” w ustawodawstwie rosyjskim różnią się od prezentowanych w ustawodawstwie i praktyce w Polsce. W wypadku dotacji i subwencji zachodzi wręcz wymiana ich znaczenia – to co w rosyjskiej literaturze określa się słowem „dotaciâ” (ros. дотация) jest w gruncie rzeczy bliższe polskiemu znaczeniu subwencji, zaś słowo „subwenciâ” (ros. субвенция) bliższe znaczeniu dotacji. Subsytia odnoszą się do pojęcia „subsydiów eksportowych”, stanowiąc termin ze sfery handlu zagranicznego, niemającego bezpośredniego związku z transferami wewnątrz systemu budżetowego.

Różnica między subwencją a dotacją zawiera się m.in. w tym, że subwencja nie ma określonego celu wydatkowania i może być wykorzystana na pokrycie kosztów innych, niż została początkowo wydzielona; natomiast dotacja ma swój ściśle określony cel i w wypadku nieprawidłowego lub braku wykorzystania środki są zwracane jednostce, która ich udzieliła. Zob.: J. Osiatyński, *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 186.

Dotacja jest również związana z finansowaniem lub dofinansowaniem określonej działalności i powinna mieć charakter czasowy i wyjątkowy, subwencja zaś ma charakter powszechny i jest przyznawana wszystkim jednostkom na tych samych zasadach. Zob.: E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 108–109.

Żeby nie wprowadzać zamętu pojęciowego, terminy dotacji i subwencji będą używane w kontekście przyjętym w polskiej literaturze dotyczącej finansów publicznych.

mechanizmy mają istotny wpływ na relacje federalne – finansowe wsparcie jest kierowane do większości podmiotów.

## Fundusz Finansowego Wsparcia Podmiotów

Fundusz Finansowego Wsparcia Podmiotów (FFWP; ros. Фонд финансовой поддержки регионов/субъектов) po raz pierwszy utworzono na rok 1994<sup>4</sup>. Był on jednym z elementów reformy relacji budżetowych i dążenia do stworzenia bardziej przejrzystego systemu udzielania pomocy finansowej podmiotom FR oraz ujednolicenia podziału dochodów podatkowych między poziomami systemu budżetowego. Jego głównym celem było wyrównywanie zróżnicowania w rozwoju gospodarczym poszczególnych podmiotów FR przez takie zwiększenie środków budżetowych, które zagwarantuje pokrycie bieżących wydatków. Jednostki podzielono na dwie kategorie: „podmioty FR, potrzebujące wsparcia” oraz „podmioty FR, szczególnie potrzebujące wsparcia”<sup>5</sup>. W pierwszym roku obowiązywania pomocy finansowej udzielono 59 jednostkom „potrzebującym” oraz 23 „szczególnie potrzebującym”<sup>6</sup>. Źródłem środków była początkowo część dochodów przekazywana do budżetu federalnego z tytułu podatku VAT, następnie włączono także inne rodzaje danin publicznych. Określenie wysokości i źródeł finansowania ustalano rokrocznie w procesie uchwalania federalnej ustawy budżetowej<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 22.12.1993, N 2268, О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году, <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1213572>, dostęp 2.02.2012

Już w ustawie budżetowej na 1994 r. określenie „regionów” (ros. регионов) zostało zastąpione przez „podmiotów” (ros. субъектов).

<sup>5</sup> „Podmioty FR, potrzebujące wsparcia” (ros. субъекты Российской Федерации, нуждающиеся в поддержке) – w których średni dochód budżetu na jednego mieszkańca był niższy niż analogiczny wskaźnik obliczany dla całej federacji; oraz „podmioty FR, szczególnie potrzebujące wsparcia” (ros. субъекты Российской Федерации, особо нуждающиеся в поддержке) – w których dochody własne oraz transfery z budżetu federalnego były niższe niż wydatki bieżące. W ustawie budżetowej na 1994 r. dokonano również wyliczenia wszystkich tego rodzaju podmiotów i określono udział każdego z nich w środkach funduszu. Zob.: Федеральный закон от 01.07.1994, N 9-ФЗ, О федеральном бюджете на 1994 год (в ред. от 31.03.1995, N 39-ФЗ), [http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link\\_id=1&nd=102030701](http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=1&nd=102030701), dostęp 13.03.2012.

<sup>6</sup> Wśród jednostek „potrzebujących wsparcia” było 18 republik, 7 okręgów autonomicznych, 3 kraje i 31 obwodów. Największą część środków – ok. 11%, skierowano do obwodu omskiego. Za podmioty „szczególnie potrzebujące wsparcia” uznano 6 republik, 8 okręgów autonomicznych, 1 kraj i 8 obwodów, z czego 47% środków tej części zostało skierowanych do jednego obwodu – kemerowskiego (tak wysoki udział wynikał przede wszystkim z konieczności wspierania przemysłu węglowego – na terenie obwodu znajduje się Kuźnieckie Zagłębie Węglowe). W tej grupie znaczną część podmiotów reprezentowała region Syberii i Dalekiego Wschodu. Podział na dwie kategorie stosowano do 1996 r. włącznie.

<sup>7</sup> W 1994 r. skierowano do FFWP 22% dochodów poziomu federalnego z podatku VAT, w 1995 r. – 27%. W latach 1996–1997 15% wszystkich środków podatkowych (za wyłączeniem ceł, w 1996 r. także

Największym problemem, związanym z funkcjonowaniem funduszu, było opracowanie właściwego mechanizmu podziału środków między poszczególnymi podmiotami. Mimo wskazywania wadliwości procedury opracowanej przy jego utworzeniu, stosowano ją do roku 1998<sup>8</sup>. Podkreślano przede wszystkim brak wyraźnych kryteriów podziału, zachęt do zwiększania efektywności poboru podatków czy racjonalizowania wydatków. Dodatkowo, w procesie ustawodawczym możliwa była korekta już ustalonych wielkości<sup>9</sup>. Istotne dla wyliczeń było również ciągłe opieranie się, z jednej strony na jedynie modyfikowanych danych z 1991 r., z drugiej – na sprawozdawczości budżetowej, która odzwierciedlała wady systemu.

W 1998 r. przyjęto Koncepcję reformy relacji budżetowych w Federacji Rosyjskiej w latach 1999–2001<sup>10</sup>. Jej celem było określenie nowego mechanizmu przydziału środków z FFWP jako podstawowego funduszu wyrównywania zabezpieczenia budżetowego podmiotów. W ciągu trzech lat stopniowo zmieniano poszczególne elementy metodologii wyliczania wielkości transferów, by ostatecznie oprzeć je na dwóch podstawowych wskaźnikach: indeksie potencjału podatkowego oraz indeksie wydatków budżetowych<sup>11</sup>. Potencjał podatkowy został uzależniony od Produktu Regionalnego Brutto z modyfikacjami w zależności od struktury gospodarki podmiotu. Wydatki budżetowe z kolei na 15 obiektywnych parametrach, które odnosiły się do dwóch grup – struktury ludności podmiotu lub kosztów usług budżetowych. Podstawowe dane były publikowane przez Państwową Służbę Statystyczną, co zmniejszało możliwość wpływu władz regionalnych na dane wejściowe stosowane w procesie wyliczania

---

bez uwzględniania podatku dochodowego od osób fizycznych), zaś w latach 1998–1999–14%. Od 2000 r. środki funduszu były w ustawie budżetowej określane liczbowo. W latach 2004–2007 ich zwiększenie w następnym roku budżetowym zostało bezpośrednio powiązane z poziomem inflacji. W praktyce zasada ta nie była jednak przestrzegana. Od 2008 r. głównym kryterium wysokości FFWP jest zapewnienie podmiotom FR minimalnego poziomu zabezpieczenia budżetowego.

<sup>8</sup> Punktem wyjścia było określenie planowanych wydatków (według skorygowanych o inflację danych z 1991 r. z pewnymi zmianami w rodzajach wydatków) oraz prognozowanej bazy dochodów budżetu podmiotu na podstawie o dwa lata wcześniejszego roku podatkowego (np. dla 1998 r. na podstawie 1996 r.) z odpowiednimi korektami. Następnie określano dochód budżetowy na mieszkańca podmiotu i zestawiano ze średnią krajową. Jeśli dochód był od niej niższy, określano brakującą sumę z uwzględnieniem odpowiedniego współczynnika, mającego skłonić jednostkę do zwiększenia dochodów i zmniejszenia wydatków.

<sup>9</sup> А. Лавров, *Финансовая поддержка регионов: итоги и перспективы реформ*, Организация Экономического Сотрудничества и Развития, <http://oecdr.u.org/rusweb/rusfeder/6/lavrov.htm>, dostęp: 23.01.2015.

<sup>10</sup> *Постановление Правительства РФ от 30.07.1998, N 862, О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах*, <http://base.garant.ru/179167/>, dostęp: 2.02.2012.

<sup>11</sup> Fundusz został ponownie podzielony na dwie części – 80% środków płynęło do podmiotów, których indeks potencjału podatkowego był niższy niż indeks wydatków budżetowych. Pozostałe 20% było dzielone między jednostki z najniższym wskaźnikiem zabezpieczenia budżetowego, by osiągnąć jego maksymalny możliwy poziom przy zadanej wielkości FFWP.



środków FFWP<sup>12</sup>. Dane statystyczne były jednak ogłaszane z opóźnieniem, wobec czego podstawę wyliczeń wciąż stanowiły wskaźniki sprzed kilku lat.

Nie zakończyło to jednak modyfikacji metodologii, która w listopadzie 2004 r. została dodatkowo zatwierdzona na mocy uchwały rządu<sup>13</sup>. Władze podmiotów zgłaszały jednak wiele zastrzeżeń do nowego mechanizmu, wskazując, że nie optymalizuje on relacji budżetowych i nie motywuje do poprawy społeczno-ekonomicznego potencjału jednostki. Wynikało to m.in. z faktu, że zwiększenie dochodów podatkowych i niepodatkowych, kierowanych do budżetu podmiotu, automatycznie wpływało na obniżenie wsparcia należnego z FFWP<sup>14</sup>. Prowadzona z sukcesem polityka ekonomiczna władz regionalnych nie prowadziła więc do realnego zwiększenia dochodów, co zniechęcało do podejmowania działań stymulujących wzrost gospodarczy<sup>15</sup>.

Powyższy problem miały naprawić zmiany, planowane do wprowadzenia na rok budżetowy 2007. Wywołały one jednak szeroką krytykę ze strony zarówno deputowanych Dumy Państwowej i Rady Federacji, jak i władz regionalnych, przede wszystkim z uwagi na duże różnice w wysokości wsparcia w porównaniu z latami poprzednimi<sup>16</sup>. Ostatecznie dokonano zmian, jednak podmiotom, którym znacząco zmniejszyły się wpływy z tytułu FFWP, przydzielono dodatkową rekompensatę<sup>17</sup>.

W listopadzie 2007 r. część dodatkowej subwencji w ramach FFWP (Kodeks budżetowy określa ich maksymalny poziom na 10% puli środków<sup>18</sup>) została uzależniona od poprawy w podmiotach działań w celu zmniejszenia zadłużenia oraz zwiększenia

<sup>12</sup> А. Лавров, *op.cit.*

<sup>13</sup> *Постановление Правительства РФ от 22.11.2004, N 670, О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (с изменениями и дополнениями)*, za: <http://base.garant.ru/187556/>, dostęp 2.02.2012.

<sup>14</sup> Ten demotywujący czynnik zauważała także Izba Obrachunkowa (odpowiednik polskiej Najwyższej Izby Kontroli), odpowiedzialna za kontrolę realizacji budżetu federalnego. Zob.: *Заключение Счетной палаты Российской Федерации по отчету Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2005 год, представленному в форме проекта федерального закона „Об исполнении федерального бюджета за 2005 год”*, Счетная палата Российской Федерации, [http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/posl2005-tree\\_files-fl-36.pdf](http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/posl2005-tree_files-fl-36.pdf), s. 330, dostęp 22.04.2013; *Заключение Счетной палаты Российской Федерации по отчету Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2006 год, представленному в форме проекта федерального закона „Об исполнении федерального бюджета за 2006 год”*, Счетная палата Российской Федерации, [http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/posl2006-tree\\_files-fl-35.pdf](http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/posl2006-tree_files-fl-35.pdf), s. 393, dostęp 22.04.2013.

<sup>15</sup> О. Кузнецова, *Межбюджетные отношения: параллели между Россией и Германией*, „Казанский федералист” 2006, № 3(19), <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n19/4/>, dostęp 25.04.2012.

<sup>16</sup> М. Шишкин, И. Граник, *Регионы не согласны с методикой их поддержки Минфином*, „Коммерсантъ”, 13.07.2006, № 126, <http://kommersant.ru/doc/689780>, dostęp 24.01.2015.

<sup>17</sup> П. Нетреба, И. Граник, *Нулевое чтение бюджета прошло в пользу Минфина*, „Коммерсантъ”, 11.08.2006, № 147, <http://kommersant.ru/doc/696828>, dostęp 24.01.2015.

<sup>18</sup> Szczególnie czynniki i uwarunkowania dotyczące odrębnych podmiotów mogą być uwzględnione jedynie pod warunkiem włączenia ich do metodologii (nie mogą być więc wybiórcze i będą dotyczyć wszystkich podmiotów, które spełnią dane uwarunkowania).

dochodów. Określono trzy dodatkowe wskaźniki mierzące skuteczność tych działań – im więcej z nich udało się podmiotowi osiągnąć, tym większą część środków otrzymał, np. jeśli poprawiły się dwa z trzech wskaźników, otrzymywał 100% wysokości subwencji z ubiegłego roku; jeśli tylko jeden wskaźnik – 90%, jeśli nie odnotowano poprawy – 85%. Określono również sukcesywnie obniżające się udziały na kolejne lata, aby władze podmiotów miały świadomość spadku dodatkowego wsparcia w obliczu braku podjęcia działań stymulujących poprawę sytuacji budżetowej<sup>19</sup>.

Formalnie od 2008 r. unieważniono przepisy Kodeksu budżetowego odnoszące się do FFWP, jako ich analogię wprowadzając subwencję na wyrównanie poziomu zabezpieczenia budżetowego. Zachowano jednak przepis mówiący, że ich łączna suma tworzy FFWP.

Wysokość przydzielanej subwencji od 2008 r. musiała gwarantować każdemu podmiotowi FR pewien ustalony minimalny poziom zabezpieczenia budżetowego<sup>20</sup>. Wcześniej wysokość FFWP była określana obiektywnie, a jego środki rozdzielane aż do wyczerpania.

Kryzys gospodarczy doprowadził do zmiany od 2010 r. wyliczenia indeksu potencjału podatkowego. Zmiana, wyglądająca na kosmetyczną (zamiast danych z trzech poprzedzających lat zaczęto uwzględniać dwa poprzedzające lata oraz ostatnie dane z roku bieżącego), doprowadziła z jednej strony do większego powiązania transferów z sytuacją gospodarczą, z drugiej – w praktyce, w wyniku kryzysu, najbardziej ucierpiały podmioty z wysokim poziomem rozwoju, zmniejszyły się więc środki dla jednostek najbiedniejszych<sup>21</sup>.

Metodologia podziału środków od 2001 r. opiera się na dwóch podstawowych indeksach – potencjału podatkowego oraz wydatków budżetowych. Jak wskazano, co roku była jednak omawiana, modyfikowana i ponownie zatwierdzana wraz z procesem przyjmowania ustawy budżetowej. Władze regionalne są zaangażowane na etapie gromadzenia danych statystycznych, niezbędnych do wyliczenia wielkości finansowego wsparcia<sup>22</sup>. Wprowadzane zmiany (duża liczba wskaźników i ich korekt),

<sup>19</sup> *Постановление Правительства РФ от 3.11.2007, N 745, О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2004, N 670*, <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102089582&backlink=1&&nd=102117811>, dostęp 2.02.2012.

<sup>20</sup> Minimalny poziom jest określany jako średnia arytmetyczna poziomów zabezpieczenia budżetowego (przed przydzieleniem subwencji) wszystkich podmiotów Federacji Rosyjskiej, z wyłączeniem 10 z największym i 10 z najmniejszym wskaźnikiem.

<sup>21</sup> *Проблемы межбюджетных отношений в России*, ред. А. Мамедов, Изд-во Ин-та Гайдара, Москва 2012, [http://www.iep.ru/files/text/working\\_papers/Nauchnie\\_trudi\\_%E2%84%96159.pdf](http://www.iep.ru/files/text/working_papers/Nauchnie_trudi_%E2%84%96159.pdf), s. 12–13, dostęp 24.01.2015.

<sup>22</sup> Federalna Państwowa Służba Statystyczna jest zobowiązana do przedstawienia ministerstwu finansów danych, niezbędnych do przygotowania rozliczeń, do 1 sierpnia danego roku. Do 1 września ministerstwo przekazuje te dane regionalnym organom władzy wykonawczej i w nieprzekraczalnym terminie 20 września przeprowadza uzgodnienie tych danych. Dodatkowo, Kodeks budżetowy FR



tłumaczone potrzebą poprawy efektywności podziału transferów, doprowadziły do wysokiej złożoności, a przez to nieprzejrzystości stosowanej metodologii.

**Tabela 1. Liczba podmiotów uprawnionych do otrzymywania pomocy finansowej w 1993 r. bezpośrednio z budżetu federalnego, w latach 1994–2007 z FFWP, a od 2008 r. w ramach subwencji na wyrównanie poziomu zabezpieczenia budżetowego**

Rok budżetowy	Ogółem	Republiki	Okręgi autonom.	Kraje	Obwody	Obwód autonom.	Miasta federalne
1993	54	16	8	4	25	1	-
1994	66(23)	18(6)	8(8)	4(1)	35(8)	1	-
1995	78(54)	20(14)	8(8)	5(4)	44(27)	1(1)	-
1996	75(46)	20(14)	8(8)	4(2)	41(22)	1	1 <sup>b</sup>
1997	81	20	8	5	46	1	1 <sup>b</sup>
1998	76	18	8	5	44	1	-
1999	76	18	8	5	44	1	-
2000	71	18	8	5	39	1	-
2001	70	18	7	5	39	1	-
2002	71	18	7	5	40	1	-
2003	71	18	7	5	40	1	-
2004	71	17	7	5	41	1	-
2005	67	17	4	6	39	1	-
2006	65	18	3	6	37	1	-
2007	67	19	4	6	37	1	-
2008	73	20	4	7	41	1	-
2009	70	20	1	8	40	1	-
2010	70	20	1	8	40	1	-
2011	69	20	1	8	39	1	-
2012	72	20	1	9	41	1	-
2013	73	20	1	9	42	1	-
2014	72	20	1	9	41	1	-
2015 <sup>a</sup>	71	21	1	9	38	1	1 <sup>c</sup>

W latach 1994–1996, kiedy dzielono podmioty FR na „potrzebujące wsparcia” i „szczególnie potrzebujące wsparcia”, liczbę podmiotów umieszczonych dodatkowo w drugiej kategorii zapisano w nawiasie.

<sup>a</sup> zgodnie z danymi budżetowymi, uwzględniono Republikę Krym i Sewastopol <sup>b</sup> Petersburg <sup>c</sup> Sewastopol

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych FR z lat 1993–2015.

zabrania odwoływania się przy dokonywaniu wyliczeń do poziomu faktycznych dochodów lub wydatków w bieżącym roku budżetowym lub ich prognozowanych wielkości w latach następnych.

Początkowo w ramach polityki transferów budżetowych zapewniono, że łączna wysokość subwencji na następny rok budżetowy nie może być niższa niż w roku bieżącym. Od stycznia 2015 r. dotyczy to nie tylko całkowitej wielkości, lecz także środków kierowanych do każdego podmiotu oddzielnie. Wynika z tego, że władze federalne nie mogą obecnie obniżyć nominalnej wielkości wsparcia. Było to m.in. odpowiedzią na uwagi Izby Obrachunkowej, która w 2013 r. wskazała na łączny wzrost subwencji, jednak w odrębnym ujęciu jej spadek dotyczył 37 podmiotów FR<sup>23</sup>.

W ciągu kilkudziesięciu lat liczba podmiotów uprawnionych do otrzymywania środków z FFWP zmieniała się nieznacznie. Zmniejszenie się ogólnej ich liczby w latach 2005–2007 wynikało nie z poprawy sytuacji gospodarczej podmiotów, lecz likwidacji części okręgów autonomicznych, które były stale dotowanymi jednostkami (proces zakończono w 2009 r.)<sup>24</sup>.

W długim okresie nie można zauważyć wpływu polityki gospodarczej państwa na poprawę sytuacji związanej z zabezpieczeniem budżetowym poszczególnych podmiotów FR. W 2014 r. na 83 podmioty Federacji Rosyjskiej<sup>25</sup> prawo do subwencji miały 72 jednostki. Dotacyjne są wszystkie republiki za wyjątkiem Tatarstanu, wszystkie kraje, jeden okręg autonomiczny (Czukocki OA), jedyny obwód autonomiczny oraz większość z 46 obwodów. Podmiotami, które w 2014 r. znalazły się poza systemem były: Tatarstan, Moskwa, Petersburg, obwód moskiewski, obwód leningradzki, Nieniecki OA, obwód samarski, obwód tiumeński, Chanty-Mansyjski OA, Jamalsko-Nieniecki OA oraz obwód sachaliński. Były to więc przede wszystkim główne centra polityczno-gospodarcze oraz regiony surowcowe.

Niezależnie od braku wpływu na ogólną sytuację ekonomiczną, podkreśla się, że FFWP spełniał swoje podstawowe zadanie – zmniejszał różnice w dochodach budżetów regionalnych<sup>26</sup>. O ile poziom zabezpieczenia budżetowego przed rozdziałem

---

<sup>23</sup> *Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2013 год*, Счетная палата Российской Федерации, <http://audit.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/19180/>, s. 356–357, dostęp 10.10.2014.

<sup>24</sup> W wyniku zmian powstały: Kraj Permski z połączenia Komi-Permiackiego OA z obwodem permskim; Kraj Krasnojarski z włączonymi w swój skład Tajmyrskim (Dołgańsko-Nienieckim) OA i Ewenkijskim OA; Kraj Kamczacki z połączenia obwodu kamczackiego i Koriackiego OA; obwód irkucki z włączonym Ust-Ordyńsko-Buriackim OA; Kraj Zabajkalski z połączenia obwodu czytyjskiego i Agińsko-Buriackiego OA. Reforma administracyjna mająca na celu włączenie okręgów autonomicznych w skład obwodów i krajów, a przez to zwiększenie poziomu ich zabezpieczenia budżetowego i zmniejszenie wsparcia finansowego z centrum federalnego, nie okazała się efektywna. Jednostki dotowane zmieniły jedynie kategorię z okręgów autonomicznych na kraje.

<sup>25</sup> Wśród nich było: 21 republik, 9 krajów, 46 obwodów, 4 okręgi autonomiczne, 1 obwód autonomiczny oraz 2 miasta o charakterze federalnym. Dane nie uwzględniają jeszcze Republiki Krym oraz miasta o federalnym znaczeniu – Sewastopol.

<sup>26</sup> А. Лавров, *op.cit.*; В. Климанов, А. Лавров, *Межбюджетные отношения в России на современном этапе*, „Вопросы экономики” 2004, № 11, s. 114–115.

subwencji na 2014 r. w wypadku Inguszetii wynosił 0,169, to po jej uwzględnieniu – 0,603, Tuwy zwiększył się z 0,197 do 0,620, Czeczenii z 0,255 do 0,623<sup>27</sup>. W najbiedniejszych jednostkach zwiększał się on 2–3 razy. Relacja między średnim poziomem zabezpieczenia w pięciu podmiotach z najwyższymi i w pięciu z najniższymi wskaźnikami, w wyniku funkcjonowania mechanizmu FFWP w 2014 r. zmniejszyła się z ok. 10 do ok. 3,5 raza<sup>28</sup>. Z drugiej strony, spotyka się opinię, że jest to jednak zbyt słabe wyrównywanie, szczególnie z uwagi na niski poziom udziału FFWP w ogóle transferów oraz niski efekt wyrównawczy pozostałych narzędzi – subsydiów i dotacji<sup>29</sup>.

## Pozostałe fundusze budżetowe

Poza Federalnym Funduszem Wsparcia Podmiotów, do końca 2007 r. głównymi mechanizmami przekazywania środków finansowych były również inne specjalne fundusze:

- a) Federalny Fundusz Rozwoju Regionalnego,
- b) Federalny Fundusz Kompensacji,
- c) Federalny Fundusz Współfinansowania Wydatków Społecznych,
- d) Federalny Fundusz Reformowania Finansów Regionalnych i Samorządowych<sup>30</sup>.

Federalny Fundusz Rozwoju Regionalnego (FFRR; ros. *Федеральный фонд регионального развития*), został utworzony w 2000 r. w celu wydzielania dotacji na częściowe finansowanie wybranych programów rozwoju regionalnego (głównie inwestycji w rozwój infrastruktury społecznej). Poziom maksymalnego wkładu budżetu federalnego określono na 75%, zaś wybór projektów inwestycyjnych dokonywany był na podstawie decyzji rządu FR. Szczególnie w latach 2002–2004 za jego pomocą rozdystrybuowano wysokie kwoty (od 10 do 25 mld rubli rocznie przy 2–6 mld w innych latach jego funkcjonowania). Początkowo finansował on 30–50 federalnych programów celowych, szybko jednak zmniejszono tę liczbę do

<sup>27</sup> *Результаты распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2014–2016 годы*, Министерство финансов Российской Федерации, 18.09.2013, [http://minfin.ru/common/upload/library/2014/01/main/FFPR\\_2014\\_-\\_2016.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2014/01/main/FFPR_2014_-_2016.pdf), dostęp 25.01.2015.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Совершенствование межбюджетных отношений: предложения экспертов*, Издательский дом „Бюджет”, 14.10.2013, za: <http://bujet.ru/article/238378.php>, dostęp 24.01.2015.

<sup>30</sup> Podstawowe kwestie, związane z funkcjonowaniem tych funduszy (za wyjątkiem Funduszu Reformowania Finansów Regionalnych i Samorządowych) zostały uregulowane w Kodeksie budżetowym FR dopiero w sierpniu 2004 r., chociaż mechanizmy te funkcjonowały już wcześniej na podstawie rządowego programu rozwoju federalizmu budżetowego z 2001 r. Zob.: *Постановление Правительства РФ от 15.08.2001, N 584, О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года*, <http://base.garant.ru/183645/>, dostęp 22.04.2012.

6–7 w latach 2002–2004<sup>31</sup>. W następnych latach środki funduszu znacząco spadły w związku z utworzeniem Funduszu Inwestycyjnego w ramach budżetu federalnego.

Federalny Fundusz Kompensacji (FFK, ros. *Федеральный фонд компенсаций*) powstał w 2001 r. jako finansowa gwarancja wypełniania przez władze podmiotów obowiązków nałożonych przez ustawodawcę federalnego (głównie w obrębie wypłacania zasiłków i udzielania ulg federalnych<sup>32</sup>). Dotacje i subsydia z FFK były rozdzielane między wszystkie jednostki proporcjonalnie do liczby ludności lub grup społecznych, dla których przewidziane było finansowanie, a niezależnie od wysokości dochodów własnych podmiotu. Po FFWP był on drugim co do wielkości funduszem, kierującym środki finansowe do budżetów regionalnych.

Federalny Fundusz Współfinansowania Wydatków Społecznych (FFWWS; ros. *Федеральный фонд софинансирования социальных расходов*) został utworzony w 2002 r. w celu współfinansowania ważnych wydatków społecznych – podwyższenia wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej oraz wspomagania udzielanych przez podmioty FR subsydiów na opłaty komunalne i mieszkaniowe<sup>33</sup>. Podobnie jak FFK, dzielony był między wszystkie podmioty, niezależnie od poziomu ich rozwoju gospodarczego.

Poza regulacją Kodeksu budżetowego FR znalazł się Federalny Fundusz Reformowania Finansów Regionalnych i Samorządowych<sup>34</sup> (FFRFRiS; ros. *Федеральный фонд реформирования региональных и муниципальных финансов*). Jego utworzenie zaplanowano już na samym początku 2000 r., jednak z uwagi na fakt, że początkowo źródłem środków miał być kredyt Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju, a podpisanie porozumienia się przeciągało<sup>35</sup>, ostatecznie powstał w 2002 r. W latach

<sup>31</sup> В. Климанов, А. Лавров, op.cit, s. 118.

Realizowane projekty to np. program rozwoju obwodu kaliningradzkiego do 2010 r., program *Ekonomiczny i społeczny rozwój Dalekiego Wschodu i Zabajkala w latach 1996–2005 i do 2010 r.*, program *Południe Rosji, Społeczno-gospodarczy rozwój Tatarstanu do 2006 r.*, *Społeczno-gospodarczy rozwój Baszkirii do 2006 r. czy program Zmniejszenie różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym regionów Federacji Rosyjskiej (w latach 2002–2010 i do 2015 r.)*.

<sup>32</sup> Federalny Fundusz Kompensacji był tworzony z 15% dochodów z tytułu podatku VAT. Na początku realizował dwie ustawy: O socjalnej ochronie inwalidów oraz O państwowych zasiłkach dla obywateli posiadających dzieci, od 2002 r. liczba aktów prawnych uległa zwiększeniu do ośmiu.

<sup>33</sup> Od 2005 r. na mocy uchwały rządu skierowano środki również na wypłaty zasiłków rodzinnych, wsparcie weteranów pracy czy ofiar represji politycznych, a od 2007 r. na zapewnienie mieszkania sierotom.

<sup>34</sup> Do 2005 r. był to Federalny Fundusz Reformowania Finansów Regionalnych, w ramach którego o finansowanie mogły się starać jedynie podmioty, a na drodze konkursu wybierano pięć z nich. Po 2005 r. do konkursu mogły się zgłaszać również jednostki samorządowe o liczbie ludności przekraczającej 200 tys. osób. W podawanych przez ministerstwo finansów wynikach konkursów znajdowały się jednak jedynie podmioty. Ostatni konkurs przeprowadzono w 2008 r.

<sup>35</sup> *Заключение Счетной палаты Российской Федерации по отчету Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2001 год, представленному в форме проекта федерального закона „Об исполнении федерального бюджета за 2001 год”*, Счетная палата Российской Федерации, [http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/posl2001-tree\\_files-fl-39.pdf](http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/posl2001-tree_files-fl-39.pdf), s. 215, dostęp 22.04.2013.

2002–2007 udzielono z niego subwencji na sumę ok. 7,7 mld rubli. Środki w jego ramach były przekazywane na podstawie konkursu, przez dwa lata w dwóch etapach<sup>36</sup>. W wypadku niezrealizowania założonego programu reform (np. spłata lub obsługa zadłużenia, rozwój infrastruktury socjalnej, podjęcie społecznie ważnych działań i projektów), jednostki były pozbawiane finansowania z tego źródła.

Każdy z funduszy, podobnie jak FFWP miał swój własny mechanizm wydzielania środków, który nadzorowany był przez federalne ministerstwo finansów.

W latach 90. rolę głównego mechanizmu finansowej pomocy dla podmiotów pełnił FFWP (od ponad 50 do 80%). Rozproszenie środków między nowo utworzone fundusze i powoływane programy federalne spowodowało, że jego udział w transferach budżetowych, mimo stabilnego wzrostu wartości bezwzględnej, spadł do ok. 14% (szczegółowe dane – załącznik).

Od 2008 r. obowiązują nowe zasady podziału środków – zlikwidowano wszystkie specjalne fundusze, a transfery podzielono na dotacje, subsydia i subwencje<sup>37</sup>.

## System podziału transferów budżetowych od 2008 r.

Od 2008 r. transfery budżetowe są kierowane do podmiotów FR jako:

- a) subwencje na wyrównanie poziomu zabezpieczenia budżetowego (ros. *дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности*),
- b) subsydia dla budżetów podmiotów FR (ros. *субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации*),
- c) dotacje dla podmiotów FR (ros. *субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации*),
- d) inne transfery budżetowe,
- e) transfery budżetowe dla federalnych funduszy pozabudżetowych (ros. *межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов*)<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Początkowo w konkursie wyłaniano pięć podmiotów, potem osiem, w 2007 r. – aż 13, a w ostatnim konkursie w 2008 r. – dziewięć. Dla przykładu, w 2002 r. były to: Czuwaszja, obwody wołogodzki, samarski i czelabiński oraz Petersburg. W 2003 r. Karelia, Kraj Krasnodarski i Chabarowski, obwody astrachański i saratowski. W 2004 r. Kraj Stawropolski, odwoły kałuski i permski, Tajmyrski OA (piąty – obwód twerski – nie wypełnił pierwszego etapu reformy i cofnięto mu finansowanie).

<sup>37</sup> *Федеральный Закон от 26.04.2007, N 63-ФЗ, О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации*, <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102113950&rdk=0&lastdoc=1>, dostęp 24.04.2012.

<sup>38</sup> Podział ten funkcjonuje zgodnie ze stanem prawnym z 1 stycznia 2015 r.

Dodatkowo wprowadzono ograniczenia, związane z udziałem transferów budżetowych, przewyższających w dwóch z trzech ostatnich lat poziom 5%, 20% lub 60% dochodów własnych skonsolidowanego budżetu podmiotu FR<sup>39</sup>.

Podobnie jak regulacje dotyczące subwencji na wyrównanie poziomu zabezpieczenia budżetowego zamieniły FFWP, tak też środki kierowane wcześniej przez Fundusz Rozwoju Regionalnego i Fundusz Współfinansowania Wydatków Społecznych stanowią obecnie grupę subsydiów dla budżetów podmiotów, zaś Federalny Fundusz Kompensacji – dotacje dla podmiotów FR.

Za pomocą subsydiów współfinansowane są wydatki, wynikające z realizacji przez regionalne organy władzy ich kompetencji wyłącznej lub kompetencji wspólnej z poziomem centralnym. Postanowiono również o stabilizacji ich udzielania – określające ich cele i zasady ustawy federalne lub inne rządowe akty prawne muszą je ustalać na okres nie krótszy niż trzy lata<sup>40</sup>. Dotacje wynikają z kolei z przekazania organom władzy podmiotów realizacji zadań z zakresu kompetencji wyłącznej Federacji Rosyjskiej. Ich zakres jest ustalany rokrocznie wraz z ustawą budżetową. Środki są dzielone pomiędzy wszystkie podmioty na podstawie jednolitej metodologii, proporcjonalnie do liczby ludności lub grup społecznych, uprawnionych do otrzymania pomocy<sup>41</sup>. Dane statystyczne, na podstawie których dokonywane są rozliczenia, są uzgadniane przez poziom federalny z władzami regionalnymi w trybie analogicznym do subwencji na wyrównanie poziomu zabezpieczenia budżetowego.

<sup>39</sup> Odpowiednio do przekroczonego poziomu ograniczane są prawa dotyczące wydatkowania posiadanych środków finansowych. Od 2015 r. zmniejszono poziom, przy których podmioty muszą się stosować do określonych ograniczeń, zamiast 5% udziału transferów w stosunku do dochodów własnych – samo otrzymanie prawa do subwencji na wyrównanie poziomu zabezpieczenia budżetowego, zamiast 20% – 10%, zamiast 60% – 40%. Do sumy transferów w 2015 i 2016 r. nie będą się wliczać subwencje na wyrównanie poziomu zabezpieczenia budżetowego w tych podmiotach, w których odnotowano najwyższy wzrost potencjału podatkowego. Zob.: *Федеральный закон от 24.11. 2014, N 375-ФЗ, О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием межбюджетных отношений*, za: <http://base.garant.ru/70804252/>, dostęp 24.01.2015.

<sup>40</sup> Wyjątek stanowił 2010 r., kiedy realizowano działania antykryzysowe w odniesieniu do udzielania wsparcia, m.in. poszczególnym gałęziom gospodarki, rynkowi pracy i sferze socjalnej, i wynikające z nich finansowanie mogło mieć krótszą perspektywę czasową.

<sup>41</sup> Mimo dążenia do sprawiedliwego i efektywnego podziału transferów budżetowych, rezultaty wywołują wątpliwości ekspertów. Dla przykładu, dotacje na wsparcie rolnictwa w 2009 r. były w wypadku części podmiotów w znaczący sposób nieproporcjonalne wobec ich udziału w produkcji rolnej. Republika Tatarstanu otrzymała 14,1% środków, przy udziale ludności wiejskiej na poziomie 2,5% oraz udziale w produkcji rolnej – 4,8%; obwód biełgorodzki 10,1% przy udziale odpowiednio 1,3% oraz 3,2%. Z drugiej strony – obwodowi saratowskiemu przyznano 1,2% środków przy 2,7% udziału w produkcji rolnej, orenburskiemu 1% przy drugim wskaźniku na poziomie 2,6%, omskiemu – 0,8% przy 2,2%. Większe możliwości finansowania rolnictwa miały więc podmioty, mogące w ramach współfinansowania w większym stopniu wesprzeć regionalnych producentów. Zob.: *Проблемы межбюджетных...*, op.cit, s. 24–26.



Każdy rodzaj wsparcia w ramach przekazywanych subsydiów lub dotacji był określany w ustawie budżetowej w sposób odrębny<sup>42</sup>. Pewnym agregatem miała być funkcjonująca od 2014 r. dotacja ogólna. Jest ona wydzielana na zadania z kompetencji federalnej, realizowane przez organy regionalne lub lokalne (w 2014 r. dotyczyły one 11 sfer)<sup>43</sup>. Jej celem jest zwiększenie samodzielności władz regionalnych w rozporządzaniu środkami, które są przekazane podmiotom na realizację kompetencji federalnych<sup>44</sup>. Wysokość środków nie stanowi jednak obecnie istotnego udziału w ogóle transferów budżetowych.

W procentowym udziale każdego z rodzajów wsparcia w latach 2008–2013 zachodziły jedynie drobne zmiany. W 2013 r. na subwencje przypadło 40,9%, na subsidia – 34,7%, na dotacje – 18,4% a na inne transfery – 6,0%<sup>45</sup>. Jednocześnie ustawy budżetowe w tym okresie dokonywały podziału 60–70% sumy transferów, a pozostałą część przekazywano na podstawie aktów wykonawczych<sup>46</sup>. Niezależnie od opracowywanych mechanizmów duża część środków mogła być więc rozdzielana według autonomicznej decyzji rządu. Zostało to uregulowane dopiero w lipcu 2013 r., kiedy rząd FR zobowiązano do przekazywania właściwym komisjom Dumy Państwowej i Rady Federacji wszelkich, dokonujących podziałów transferów, projektów aktów prawnych, niezatwierdzonych na mocy ustawy budżetowej<sup>47</sup>.

---

<sup>42</sup> Ustawa budżetowa na 2014 r. w załączniku opisującym podział transferów budżetowych zawiera 40 tabel, z których każda odnosi się do pewnego aspektu finansowego wsparcia, m.in.: lokalnego rozwoju i zapewnienia zatrudnienia na terenach górniczych, opłat komunalnych dla konkretnych grup obywateli, wypłat zasiłków dla osób bezrobotnych, skierowania środków na działania promujące zdrowy styl życia, przekazania subwencji na realizację kompetencji w sferze polityki leśnej i wodnej. W ustawie budżetowej na 2015 r. takich odrębnych kwestii jest już 51.

<sup>43</sup> Każdą z nich nadzoruje odpowiedzialny za daną sferę federalny organ wykonawczy, oceniając efektywność na podstawie ustalonych wcześniej docelowych parametrów. W wypadku ich nieosiągnięcia organ nadzorujący może za pośrednictwem rządu federalnego przedłożyć prezydentowi wniosek o odwołanie szefa władzy wykonawczej danego podmiotu za niewłaściwą realizację przekazanych kompetencji. Zob.: *Постановление Правительства РФ от 27.03.2013, N 275, Об утверждении Правил формирования и предоставления из федерального бюджета единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации*, [http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link\\_id=0&nd=102164214&intelsearch=&firstDoc=1&lastDoc=1](http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102164214&intelsearch=&firstDoc=1&lastDoc=1), dostęp 24.01.2015.

<sup>44</sup> *Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2013 год*, op.cit., s. 350.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 353.

<sup>46</sup> *Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2012 год*, Счетная палата Российской Федерации, <http://www.ach.gov.ru/ru/expert/follow-up/?id=1053>, s. 363, dostęp 22.04.2013 r.; *Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2009 год*, 30.08.2010, Счетная палата Российской Федерации, [http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/zakluch2009-tree\\_files-fl-329.pdf](http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/zakluch2009-tree_files-fl-329.pdf), s. 304, dostęp 12.11.2013.

<sup>47</sup> Ostatecznym opiniowaniem tych projektów zajmuje się trójstronna komisja, złożona z przedstawicieli obu izb parlamentu oraz rządu. Jej decyzje mają jednak charakter rekomendacji.

Jednym z rodzajów wsparcia, o którym decyduje rząd, są subwencje na wsparcie działań zapewniających równowagę budżetom podmiotów FR (ros. *дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ*). W odróżnieniu od subwencji na wyrównanie poziomu zabezpieczenia budżetowego, zasady ich podziału nie są sformalizowane. Celem ich udzielania jest bieżące reagowanie na sytuacje nadzwyczajne, zwiększające nierównowagę budżetową<sup>48</sup>. Najczęściej są jednak stosowane jako rekompensata władzom regionalnym zmian w prawie federalnym, które prowadzą do zmniejszenia ich dochodów (np. udzielenie dodatkowych ulg) lub zwiększenie wydatków (np. podniesienie poziomu wynagrodzeń w sferze budżetowej). W ustawie budżetowej po raz pierwszy zostały określone na 2003 r., pozostawiając sposób podziału decyzji rządu FR<sup>49</sup>.

Wrażliwość tych subwencji na sytuacje nadzwyczajne widać wyraźnie w czasach kryzysu. Podczas gdy w 2008 r. na wsparcie równowagi budżetowej podmiotów FR skierowano 46 034 mln rubli, w 2009 r. było to już 191 886,3 mln. Z tej sumy 73% stanowiły wydatki na realizację działań antykryzysowych, a skorzystało z nich 79 podmiotów<sup>50</sup>. Chociaż rząd zobowiązywał się do opracowania trwałych kryteriów podziału środków, nadal mają one charakter doraźny. Udzieleniu subwencji powinno towarzyszyć zawarcie porozumienia między władzą wykonawczą podmiotu, który je otrzymuje a federalnym ministerstwem finansów<sup>51</sup>. Ponieważ nie jest to bezwzględny obowiązek, porozumienia mają charakter wybiórczy, co sprawia, że federalne organy nie zawsze otrzymują pełne sprawozdanie o sposobie wykorzystania przekazanych środków. Nie pozwala to dokonać oceny ich efektywności<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> W późniejszym czasie wskazano trzy drogi ich otrzymania: jako wsparcie obowiązków wydatkowych podmiotów wobec braku środków własnych; na podstawie aktów prawnych prezydenta FR lub przewodniczącego rządu FR; w celu zmotywowania podmiotów podejmujących kroki skierowane na przyciągnięcie inwestycji i zwiększenie poziomu potencjału podatkowego. Zob.: *Постановление Правительства РФ от 13.04.2010, N 231, О порядке распределения и предоставления дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации*, [http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link\\_id=0&nd=102137468&intelsearch=&firstDoc=1&lastDoc=1](http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102137468&intelsearch=&firstDoc=1&lastDoc=1), dostęp 25.01.2015.

<sup>49</sup> Nie zostały one przewidziane w żadnym programowym akcie prawnym poświęconym relacjom budżetowym (Koncepcji reformy relacji budżetowych w Federacji Rosyjskiej w latach 1999–2001 czy Programie rozwoju federalizmu budżetowego w FR na okres do 2005 r.) i mają charakter finansowej pomocy, udzielanej na szczególnych warunkach. Za: А. Бирюков, *О финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности*, Издательский дом „Бюджет”, 20.10.2004, za: <http://bujet.ru/article/13611.php>, dostęp 24.01.2015.

<sup>50</sup> *Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2009 год*, op.cit., s. 306–307.

<sup>51</sup> *Постановление Правительства РФ от 13.04.2010, N 231...*, op. cit.

<sup>52</sup> *Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2013 год*, op.cit, s. 358; *Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2012 год*, op.cit., s. 368.

Ponieważ nie ma ściśle określonej metodologii udzielania tych subwencji, ich szerokie wykorzystanie zmniejsza przejrzystość systemu wyrównywania fiskalnego oraz likwiduje bodźce władz regionalnych do zwiększania poziomu zabezpieczenia budżetowego. W 2009 r. stanowiły one 13% wszystkich transferów, a ich wysokością odpowiadały 50% FFWP. Podobnie wysoki udział był zauważalny w 2013 r. Ma to związek z jednej strony z kolejnymi zjawiskami kryzysowymi, z drugiej – z ogromnym wysiłkiem fiskalnym nałożonym na władze regionalne w związku z tzw. dekretami majowymi<sup>53</sup>.

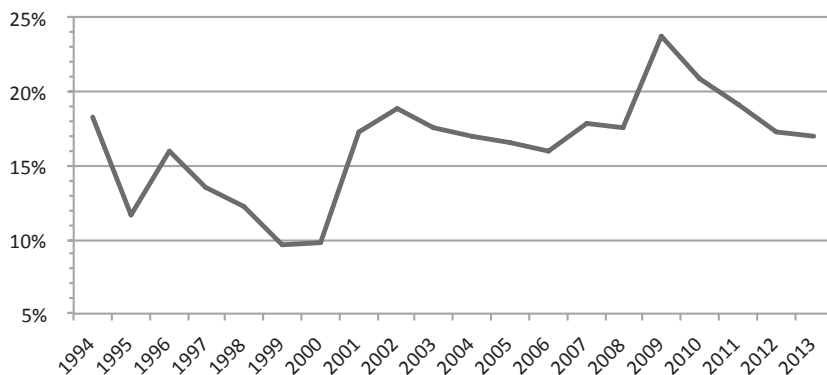
## Zależność podmiotów od pomocy finansowej centrum

Transfery z budżetu federalnego, poza dochodami własnymi, były ważnym źródłem finansowania wydatków budżetów regionalnych. Ich poziom po 2000 r. zawsze wynosił ponad 15%, przy czym trzeba zaznaczyć, że jest to wartość średnia. Zauważalny jest także istotny wzrost wsparcia centralnego w czasach kryzysu gospodarczego w 2009 r.

Rysunek 1 przedstawia relację transferów budżetowych przekazywanych z poziomu centralnego w łącznych wydatkach skonsolidowanych podmiotów FR. Obrazuje on jednocześnie stosowany przez Bank Światowy współczynnik nierównowagi pionowej (CVI, *coefficient of vertical imbalance*). Chociaż wartość tego współczynnika kształtowała się w granicach 10–20%, co nie wskazuje na wysoki poziom nierównowagi, przy spojrzeniu na poszczególne podmioty FR widoczne jest istotne zróżnicowanie. Zgodnie z założeniami transferów budżetowych nie wszystkie jednostki miały do nich prawo, a w części stanowiły nawet do ok. 80% wydatków budżetu regionalnego.

---

<sup>53</sup> Tzw. „majowe dekrety” zostały wydane przez W. Putina zaraz po powrocie na stanowisko prezydenta w maju 2012 r. Ich celem jest podniesienie wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej do pewnego określonego średniego poziomu. Nie mają one żadnego uzasadnienia ekonomicznego, a decyzja została podjęta na tle niezadowolenia społecznego i protestów z grudnia 2011 r. Realizację dekretów nałożono na władze regionalne i musiały one praktycznie z dnia na dzień znaleźć dodatkowe środki na spełnienie nowych zobowiązań finansowych. Najłatwiejszym i najczęściej stosowanym rozwiązaniem były krótkoterminowe kredyty w bankach komercyjnych, których oprocentowanie w 2013 r. wynosiło 7,3–11,3% w skali rocznej. Pogorszyło to znacząco sytuację finansową podmiotów oraz doprowadziło do ogromnego wzrostu ich zadłużenia. W 2012 r. poziom deficytu skonsolidowanych budżetów podmiotów planowano na sumę –46,9 mld, faktycznie wyniósł on –278,7 mld, w 2013 r. planowano –120,8 mld, faktycznie –641,5 mld rubli. W 2013 r. łączny deficyt był dwukrotnie większy niż w kryzysowym 2009 r. Łączne zadłużenie poziomu regionalnego i samorządowego na 1 stycznia 2014 r. wyniosło ponad 2 biliony rubli. Kredyty w bankach komercyjnych zwiększyły znacząco swój średni udział w strukturze zadłużenia podmiotów – z 25,6% na 1 stycznia 2012 r. do 39,8% na 1 stycznia 2014 r. W niektórych podmiotach, jak np., obwód omski czy astrachański, już na początku 2013 r. stanowiły aż 91% łącznego zadłużenia. Zob.: A. Głąb, *Inżynieria budżetowa*, <http://www.psz.pl/125-gospodarka/anna-glab-inzynieria-budzetowa>, dostęp 11.10.2014.



**Rysunek 1. Udział transferów budżetowych w wydatkach skonsolidowanych budżetów podmiotów FR w latach 1994–2013**

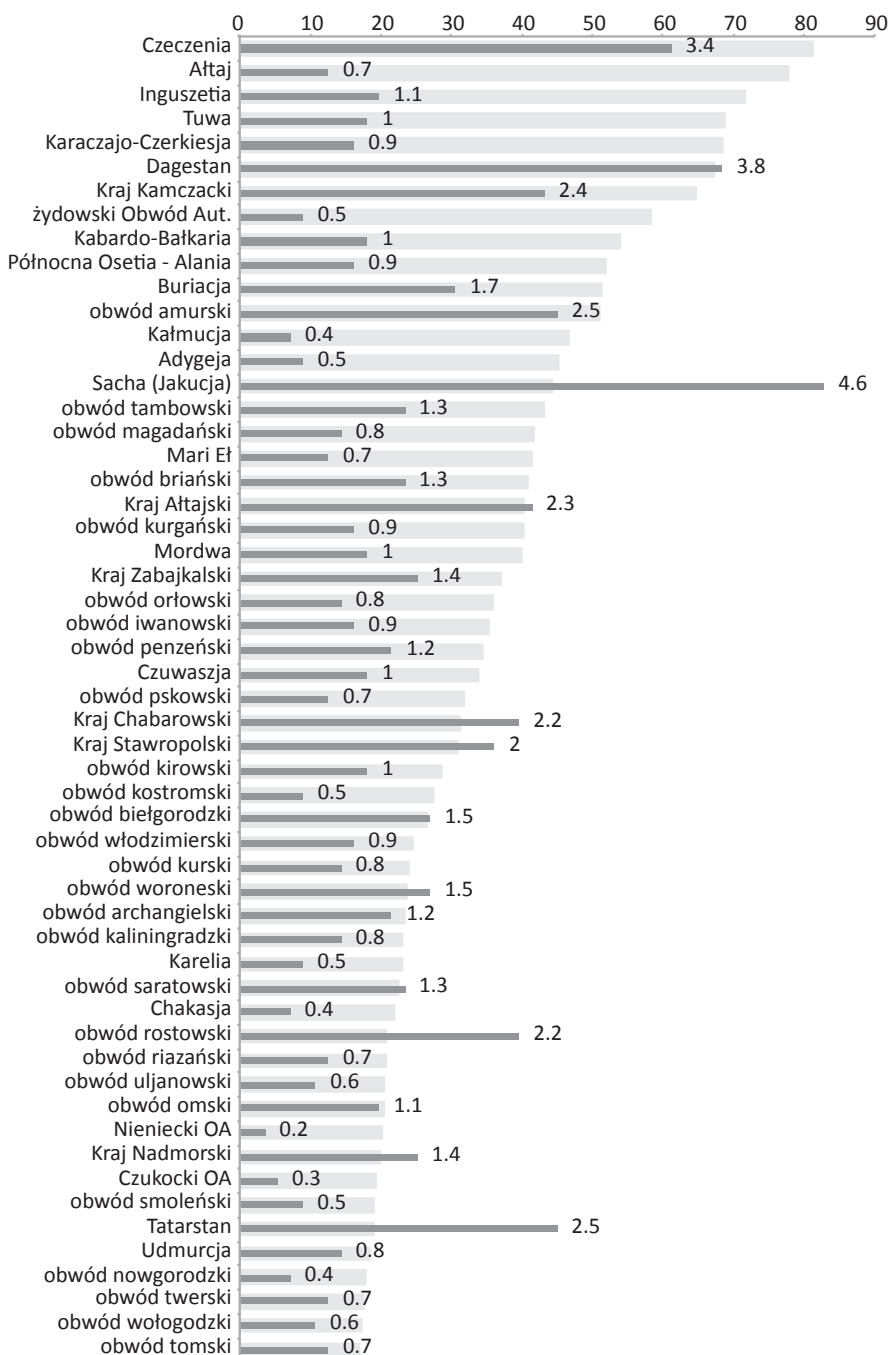
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ustaw budżetowych (lata 1994–1999) oraz sprawozdań Izby Obrachunkowej FR z realizacji budżetu (lata 2000–2013).

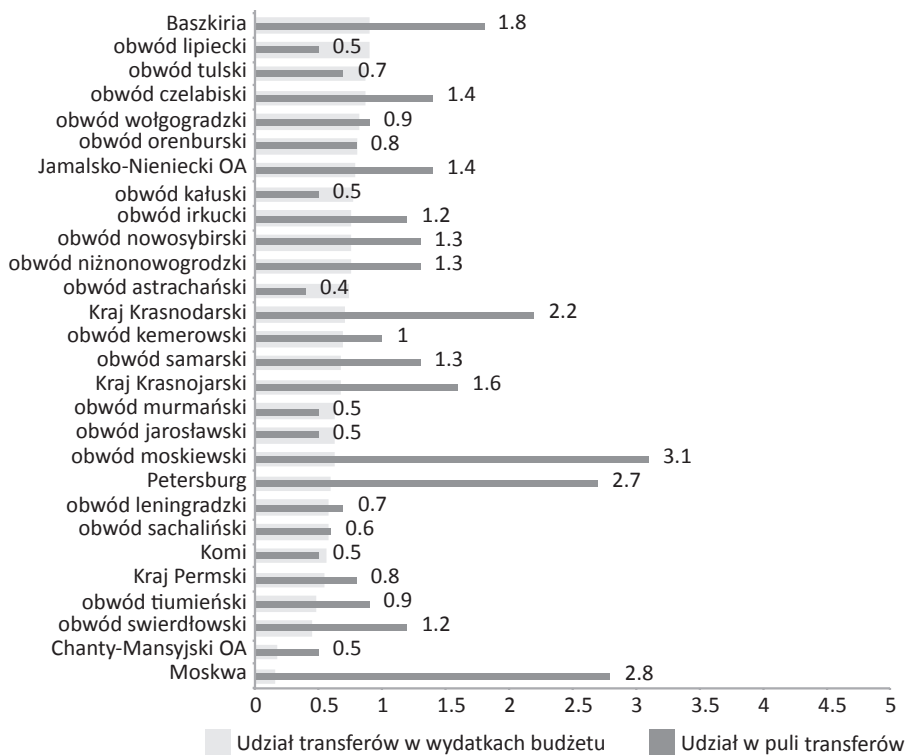
Obok relacji względnych istotne jest również spojrzenie na bezwzględne wielkości transferów. Dla przykładu, niezależnie od tego, że Moskwa, Petersburg czy obwód moskiewski z perspektywy ich budżetów otrzymywały niewielkie procentowo wsparcie z centrum federalnego, w ujęciu bezwzględnym były to już sumy, które pozwoliły im zająć miejsca w pierwszej dziesiątce. Rysunek 2 obrazuje pełne zróżnicowanie, które pod względem wysokości kierowanych środków stawia na równi ze sobą Czeczenię, Dagestan, obwód moskiewski i Jakucję, a obwód amurski na równi z Petersburgiem czy Moskwą. Podobna sytuacja kształtowała się na całej przestrzeni tej skali, np. do Adygei w 2013 r. skierowano 7,7 mld rubli, gdzie stanowiły one ponad ok. 45% wydatków, zaś do Chanty-Mansyjskiego OA 7,4 mld rubli, dla którego było to 3,2% wydatków.

Od strony dochodów w latach 2000–2012 średni wskaźnik finansowania skonsolidowanych budżetów podmiotów z budżetu centralnego wynosił ok. 24–35%<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> *Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2000–2004 гг., w: Регионы России. Социально-экономические показатели – 2009 г., Федеральная служба государственной статистики, [http://www.gks.ru/bgd/regl/B09\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d3/23-01-1.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/B09_14p/IssWWW.exe/Stg/d3/23-01-1.htm); [http://www.gks.ru/bgd/regl/B09\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d3/23-01-2.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/B09_14p/IssWWW.exe/Stg/d3/23-01-2.htm), dostęp 21.02.2012; Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2005–2008 гг., w: Регионы России. Социально-экономические показатели – 2009 г., op.cit., za: [http://www.gks.ru/bgd/regl/B09\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d3/23-02-1.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/B09_14p/IssWWW.exe/Stg/d3/23-02-1.htm), [http://www.gks.ru/bgd/regl/B09\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d3/23-02-2.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/B09_14p/IssWWW.exe/Stg/d3/23-02-2.htm), dostęp 21.02.2012; Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, w: Регионы России. Социально-экономические показатели – 2013 г., Федеральная служба государственной статистики, [http://www.gks.ru/bgd/regl/b13\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d3/22-01-2.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_14p/IssWWW.exe/Stg/d3/22-01-2.htm), dostęp 25.01.2014.*

**Rysunek 2. Udział transferów budżetowych w wydatkach skonsolidowanego budżetu regionalnego (górna skala) oraz udział transferów do danego podmiotu w ogólnej puli środków (dolna skala) w 2013 r. (w %)**





Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2011–2013 гг.*, w: *Регионы России. Социально-экономические показатели – 2014 г.*, Федеральная служба государственной статистики, za: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b14\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d03/22–03.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_14p/IssWWW.exe/Stg/d03/22–03.htm), dostęp 25.01.2015; *Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации*, w: *Регионы России. Социально-экономические показатели – 2014 г.*, Федеральная служба государственной статистики, [http://www.gks.ru/bgd/regl/b14\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d03/22–01–2.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_14p/IssWWW.exe/Stg/d03/22–01–2.htm), dostęp 25.01.2015..

Wśród jednostek, które w największym stopniu swój dochód opierały na środkach federalnych są wszystkie republiki Północnokaukaskiego Okręgu Federalnego, trzy nieistniejące już okręgi autonomiczne, Republika Tuwy oraz Żydowski Obwód Autonomiczny<sup>55</sup>. Średnio około połowy dochodów pomoc finansowa stanowiła w innych regionach Syberii i Dalekiego Wschodu<sup>56</sup>. W ośmiu podmiotach średnia wielkość wsparcia centrum federalnego wynosiła 30–40%, w dziesięciu 20–30%. Znacząca

<sup>55</sup> Wskaźniki te wynosiły: Republika Czeczeńska: 83–99,5%, Republika Inguska: 47–92%, Dagestan 72–84%, Północna Osetia: 43–72%, Karaczajo-Czerkiesja: 62–78%, Kabardo-Bałkaria: 50–73%, Adygeja 50–68%, Kałmucja: 24–67%. Spośród sześciu zlikwidowanych OA: Ust-Ordynsko-Buriacki, Komi-Permiacki i Koriacki otrzymywały średnio ok. 70–80% środków budżetowych z centrum federalnego; Agińsko-Buriacki lub Ewenkijski – dość zróżnicowanie w zależności od roku od kilku procent do nawet ok. 85%, a Tajmyrski 13–37%. Republika Tuwy – 76–87% oraz Żydowski Obwód Autonomiczny – 50–75%.

<sup>56</sup> Do tej grupy weszły: obwód kamczacki (obecnie Kraj Kamczacki), Kraj Ałtajski, Republika Buriacji, Czukocki OA oraz obwód magadański.



grupę stanowiły te jednostki, które otrzymywały zwykle 20–30% – 21, oraz 10–20% – kolejne 20. W znikomej części federacja finansowała budżet obwodu tiumeńskiego, a poniżej 10% kolejnych pięciu podmiotów<sup>57</sup>. Zauważalny jest również brak znaczących zmian w hierarchii jednostek, która okazuje się być dość stabilna. Poniższa macierz przejścia prezentuje zmiany, jakie dokonały się między rokiem 1995 a 2012 w kwestii udziału w dochodach budżetowych transferów z poziomu federalnego.

**Tabela 2. Macierz przejścia między latami 1995 i 2012 dla udziału transferów w dochodach skonsolidowanych budżetów podmiotów FR**

Rok / Udział transferów w dochodach (w %)		2012					Razem
		0–20	20–40	40–60	60–80	80–100	
1995	0–20	25	19	1	0	0	45
	20–40	4	10	5	1 <sup>a</sup>	0	20
	40–60	0	2	9	1 <sup>b</sup>	0	12
	60–80	0	0	1	2 <sup>c</sup>	0	3
	80–100	0	0	0	1 <sup>d</sup>	1 <sup>e</sup>	2
	Razem	29	31	16	5	1	82 <sup>f</sup>

<sup>a</sup> Kraj Kamczacki <sup>b</sup> Republika Karaczajo-Czerkiesji <sup>c</sup> Republika Altaj, Republika Tuwy <sup>d</sup> Republika Dagestanu <sup>e</sup> Republika Inguszetii <sup>f</sup> Zestawienie nie uwzględnia Czeczenii oraz 6 zlikwidowanych OA

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков*, ред. А. Лавров, МАКС Пресс, Москва 2001, [http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/iews/an\\_iews\\_120902/an\\_iews\\_1209021280.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/iews/an_iews_120902/an_iews_1209021280.htm), dostęp 25.04.2012; *Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, в: Регионы России. Социально-экономические показатели – 2013 г.*, Федеральная служба государственной статистики, [http://www.gks.ru/bgd/regl/b13\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d3/22-01-2.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_14p/IssWWW.exe/Stg/d3/22-01-2.htm), dostęp 25.01.2014.

W 1995 r. ponad połowa podmiotów otrzymywała pomoc na poziomie poniżej 20% dochodów budżetowych. W 2012 r. grupa ta była już znacznie mniejsza, a prawie połowa jej reprezentantów z 1995 r. znalazła się w sytuacji wymagającej większego zaangażowania finansowego administracji centralnej. W efekcie powiększyły się grupy z poziomem pomocy 20–40% i 40–60%. Ogólnie udział transferów zmniejszył się w ośmiu podmiotach, a zwiększył w 27. Brak widocznej poprawy można zaobserwować w wypadku jednostek najbardziej zależnych od pomocy finansowej – nie zmieniła się sytuacja Inguszetii, nieznacznie spadł udział w przypadku Dagestanu, w dwóch dalszych republikach (Altaj, Tuwa) pozostał na wysokim poziomie 60–80%, a dołączyły do nich Karaczajo-Czerkiesja oraz Kraj Kamczacki. W tym ostatnim wypadku sytuacja w porównanych latach uległa największemu pogorszeniu – o ok. 28 p.p. Podobna

<sup>57</sup> Były to (od najmniejszego udziału do największego): Petersburg, Jamalsko-Nieniecki OA, obwody: samarski, swierdłowski, moskiewski.

sytuacja miała miejsce w odniesieniu do Republiki Sacha – w 1995 r. udział pomocy finansowej wynosił 14%, w 2012–42%. Udział transferów w największym stopniu spadł w Kałmucji (ok. 24 p.p.) oraz w obwodzie sachalińskim i Czukockim OA (ok. 20 p.p.)<sup>58</sup>.

\*\*\*

Zróznicowanie podmiotów FR pod względem rozwoju gospodarczego sprawia, że wynikające z tego nierówności wymagają prowadzenia racjonalnej polityki budżetowej, szczególnie w odniesieniu do mechanizmów, służących ich wyrównywaniu.

We wskazanym okresie zasady przydzielania wsparcia finansowego, mimo dążenia do ustabilizowania systemu, były kształtowane w sposób doraźny. Najważniejszy mechanizm – Fundusz Finansowego Wsparcia Podmiotów, w założeniu wprowadzanych do niego zmian był usprawniany. Uwzględnianie kolejnych wskaźników oraz ich korekt, które miały w jak najlepszy sposób zobrazować podstawowe indeksy FFWP, doprowadziło jednak do zmniejszenia czytelności przyjętych rozwiązań. Zapewnienie na poziomie regionalnym minimalnego poziomu zabezpieczenia budżetowego, w którym nie uwzględnia się 10 wartości skrajnych, z jednej strony pozwoliło na zmniejszenie zniekształcenia średniej przez likwidację najbardziej odstających obserwacji. Z drugiej – sztucznie zlikwidowano obraz realnej rozbieżności, jej uwzględnienie w metodologii prowadziłyby bowiem do konieczności zwiększenia przez centrum federalne puli należnych FFWP środków.

W celu zagwarantowania bieżącego zabezpieczenia budżetowego, zaczęto stosować kolejne narzędzie – subwencje w celu wsparcia równowagi budżetów podmiotów. Mimo ponad 10 lat ich stosowania, wciąż nie opracowano kryteriów podziału środków. Transfery te mogą być więc kształtowane dowolnie, przez co są podatne na bieżące potrzeby polityczne. Do ich uruchomienia potrzebna jest jedynie decyzja federalnego rządu lub prezydenta. Ponadto, zmieniają one sytuację finansową podmiotów, niezależnie od wskaźników poprawy zabezpieczenia budżetowego po podziale środków z FFWP. Wskazuje to na niską efektywność mechanizmu FFWP, który jak pokazują dane, nie uwzględnia zjawisk kryzysowych. Organy federalne nie pełnią również nadzoru nad tymi środkami, co nie pozwala na ocenę racjonalności ich wydatkowania. W 2009 r. subwencje na wsparcie działań zapewniających równowagę budżetom podmiotów odpowiadały ok. 50%, a w latach 2011 i 2013 – ok. 40% puli FFWP. Oznacza to realne znaczące rozchwianie systemu wyrównywania fiskalnego.

---

<sup>58</sup> W wypadku obwodu sachalińskiego poprawa sytuacji gospodarczej miała związek z uruchomieniem i rozbudową infrastruktury projektu wydobycia gazu ziemnego Sachalin-2, w Czukockim OA od 2008 r. odradza się wydobycie złota, głównie dzięki eksploatacji i budowie fabryk przy złożu „Kupoł”.

Zmienne były również narzędzia służące do wydzielania transferów budżetowych na konkretne cele. Po 2000 r. skupiono je w kilku dedykowanych funduszach federalnych, które po kilku latach zlikwidowano, przechodząc do bardziej ogólnego podziału jedynie na subwencje, subsydia i dotacje. Każdy strumień środków, w zależności od przeznaczenia, jest określany i wyliczany odrębnie. Oznacza to ścisły podział, którego władze regionalne muszą przestrzegać – nie ma więc możliwości przesunięcia, jeśli w jednej sferze ukształtuje się nadwyżka, a w innej niedobór. O ile ma to uzasadnienie w wypadku dotacji, za pomocą których realizowane są kompetencje federalne, o tyle subwencje limitują wydatki związane z realizacją kompetencji wyłącznej podmiotów oraz kompetencji wspólnej obu szczebli. Niewielkie zwiększenie samodzielności władz regionalnych w podziale otrzymanych środków dotyczy obecnie jednak jedynie kompetencji centrum federalnego w formie dotacji ogólnej.

Cechą charakterystyczną mechanizmów wyrównywania, stosowanych w FR w ostatnich kilkudziesięciu latach, jest przyzwyczajenie do ich otrzymywania. Dla połowy podmiotów jest to wysokość ponad 20% ich wydatków, dla co czwartego – ponad 40%. Obok stabilności ich uzyskiwania (w wypadku FFWP jest już wprowadzona gwarancja utrzymania nominalnego poziomu środków z roku poprzedniego), trwałością charakteryzuje się również hierarchia podmiotów pod względem zależności od pomocy finansowej centrum – w największym stopniu dotowane są republiki Kaukazu Północnego oraz słabo rozwinięte regiony południowej Syberii i Dalekiego Wschodu. Najmniejszy udział pomocy finansowej odnotowują centra polityczno-gospodarcze, regiony surowcowe oraz uprzemysłowione podmioty Powołża i Uralu. W ujęciu nominalnym jednak wysokość środków dla jednej i drugiej grupy mogła być porównywalna. Ponadto, między rokiem 1995 a 2012 zauważalny był powszechny wzrost udziału transferów w dochodach skonsolidowanych budżetów podmiotów.

Wynikało to m.in. ze znaczącej centralizacji zarządzania finansami publicznymi – bieżące problemy finansowe są rozwiązywane nie w wyniku działań władz szczebla regionalnego (zmiany w podatkach, ulgach podatkowych lub wydatkach, zmiany w poziomie zadłużenia<sup>59</sup>), lecz w ramach interwencji centrum federalnego. Daje to przeświadczenie władzom regionalnym, że w wypadku trudności finansowych zawsze mogą się zwrócić o pomoc do organów federalnych, a przez to narasta pokusa nadużycia. W zamian za te gwarancje zapewniają z kolei spokój społeczny oraz oczekiwane przez centrum federalne wyniki wyborów. Wraz ze wzrostem poziomu napięcia społecznego, wzrastać będzie koszt zachowania władzy. W wypadku

---

<sup>59</sup> W wypadku obwodu sachalińskiego poprawa sytuacji gospodarczej miała związek z uruchomieniem i rozbudową infrastruktury projektu wydobycia gazu ziemnego Sachalin-2, w Czukockim OA od 2008 r. odradza się wydobycie złota, głównie dzięki eksploatacji i budowie fabryk przy złożu „Kupoł”.

zagrożenia utrzymania federalnych gwarancji finansowych, może nastąpić ponowna gwałtowna decentralizacja kompetencji podmiotów.

## Bibliografia

- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Głab A., *Inżynieria budżetowa*, <http://www.psz.pl/125-gospodarka/anna-glab-inzynieria-budzetowa>
- Kowalik P., *Pionowa i pozioma nierównowaga finansowa oraz system jej wyrównywania w państwie federalnym na przykładzie Niemiec i Stanów Zjednoczonych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.
- Osiatyński J., *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Бирюков А., *О финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности*, Издательский дом „Бюджет”, <http://bujet.ru/article/13611.php>
- Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2000–2004 гг.*, w: *Регионы России. Социально-экономические показатели – 2009 г.*, Федеральная служба государственной статистики, [http://www.gks.ru/bgd/regl/B09\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d3/23-01-2.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/B09_14p/IssWWW.exe/Stg/d3/23-01-2.htm)
- Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2005–2008 гг.*, w: *Регионы России. Социально-экономические показатели – 2009 г.*, op. cit., [http://www.gks.ru/bgd/regl/B09\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d3/23-02-2.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/B09_14p/IssWWW.exe/Stg/d3/23-02-2.htm)
- Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации*, w: *Регионы России. Социально-экономические показатели – 2013 г.*, Федеральная служба государственной статистики, [http://www.gks.ru/bgd/regl/b13\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d3/22-01-2.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_14p/IssWWW.exe/Stg/d3/22-01-2.htm)
- Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации*, w: *Регионы России. Социально-экономические показатели – 2014 г.*, Федеральная служба государственной статистики, [http://www.gks.ru/bgd/regl/b14\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d03/22-01-2.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_14p/IssWWW.exe/Stg/d03/22-01-2.htm)
- Климанов В., Лавров А., *Межбюджетные отношения в России на современном этапе*, „Вопросы экономики” 2004, no. 11.
- Кузнецова О., *Межбюджетные отношения: параллели между Россией и Германией*, „Казанский федералист” 2006, no. 3(19), <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n19/4/>
- Лавров А., *Финансовая поддержка регионов: итоги и перспективы реформ*, w: *Проблемы межбюджетных отношений в России*, ред. Мамедов А., Изд-во Ин-та Гайдара, Москва 2012, [http://www.iep.ru/files/text/working\\_papers/Nauchnie\\_trudi\\_%E2%84%96159.pdf](http://www.iep.ru/files/text/working_papers/Nauchnie_trudi_%E2%84%96159.pdf)
- Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2011–2013 гг.*, w: *Регионы России. Социально-экономические показатели – 2014 г.*, Федеральная служба государственной статистики, [http://www.gks.ru/bgd/regl/b14\\_14p/IssWWW.exe/Stg/d03/22-03.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_14p/IssWWW.exe/Stg/d03/22-03.htm)

- Результаты распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2014–2016 годы*, Министерство финансов Российской Федерации, [http://minfin.ru/common/upload/library/2014/01/main/FFPR\\_2014\\_-\\_2016.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2014/01/main/FFPR_2014_-_2016.pdf)
- Совершенствование межбюджетных отношений: предложения экспертов*, Издательский дом „Бюджет”, <http://bujet.ru/article/238378.php>
- Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков*, ред. Лавров А., МАКС Пресс, Москва 2001, [http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/iews/an\\_iews\\_120902/an\\_iews\\_1209021280.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/iews/an_iews_120902/an_iews_1209021280.htm)
- Шишкин М., Граник И., *Регионы не согласны с методикой их поддержки Минфином*, „Коммерсантъ”, 13.07.2006, no. 126, <http://kommersant.ru/doc/689780>