

## РЕФОРМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОПРЕДЕЛЕНИЮ НОРМАТИВОВ РАСХОДОВ (НА ОСНОВЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА)

Рассматривается проблема межбюджетных отношений в Российской Федерации - установление нормативов отчислений. Вышестоящему бюджету необходимо рассчитать нормативы таким образом, чтобы нижестоящие бюджеты не испытывали недостатка средств, и соблюсти принцип равенства предоставления бюджетных услуг населению, проживающему на равнозначных с точки зрения уровня бюджетной системы территориях, например муниципальных образований в определенном регионе (г. Томск и с. Тегульдэг).

Одним из актуальных вопросов реформы межбюджетных отношений является проблема взаимоотношения между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации, основным инструментом которых является установление нормативов отчислений от регулирующих налогов.

Бюджетные нормативы могут использоваться в разных целях: чтобы определить объем финансирования, который должен быть заложен в годовом бюджете для каждой организации или учреждения; чтобы контролировать минимальный объем расходов на конкретные виды услуг в ходе исполнения бюджета; чтобы рассчитывать объем финансовой помощи, передаваемой центром в бюджеты нижестоящих уровней.

В советской бюджетной системе нормативы использовались для количественного определения минимального объема финансирования, требуемого для выполнения конкретных задач. Поскольку необходимо было ограничить возможность маневра для ведомств в области конкретного расходования выделенных им средств, бюджетные нормы при советской системе не только облегчали составление бюджета, но и обеспечивали механизм контроля в процессе его исполнения.

В мировой практике очень ограниченное число стран помимо СНГ используют бюджетные нормативы для формирования бюджетов. Общая точка зрения такова, что данный подход к составлению бюджетов является очень дорогостоящим и запутанным.

Главная проблема использования подробно распи-санных нормативов состоит в том, что определение адекватного уровня (количество и качество) предоставления услуг весьма произвольно. Стоимость предоставления и требуемое бюджетное финансирование предоставляемых населению услуг будут изменяться в зависимости от объема и качества услуг, а также в пространстве и времени. Такие пространственные нормативы отличаются не только запутанностью, но и тем, что их разработка и последующая корректировка требуют больших средств. Кроме того, почти невозможно прийти к единому мнению о том, что следует считать адекватным, или стандартным, уровнем предоставляемых услуг. Но даже если такого единодушия удастся достичь, очень часто оказывается, что в бюджете нет необходимых средств для выполнения данных норм.

Для международной же практики характерно, когда расходные потребности или нормативные расходы устанавливают или предписывают в процессе исполнения бюджета. Нормы, используемые в ходе исполнения бюджета, имеют иную форму и вменяются

могут по-разному, однако основная цель использования таких норм - это обеспечить оказание определенных видов услуг органами власти на местах хотя бы на таком уровне, который считается приемлемым с точки зрения центральных властей.

Использование бюджетных норм для целей формирования бюджета предполагает, что потребность в средствах для финансирования расходов или, по крайней мере, минимальные расходные потребности могут быть определены и выражены в денежной форме. Определение потребности в средствах для покрытия расходов - сложная задача. «Соответствующий», или «минимально приемлемый», объем расходов на оказание конкретной услуги, например ежегодные расходы на одного учащегося начальной школы, может составлять от нескольких долларов в бедных развивающихся странах до нескольких тысяч долларов в развитых странах. Неоднозначные и субъективные критерии применяются также при определении «минимального уровня» или «соответствующего уровня» услуг, к тому же они будут сильно отличаться друг от друга в том определении, которое им дадут центральные и местные органы власти. Однако дело не только в различии бюджетных целей. Эти понятия будут иметь разный смысл для здравомыслящих людей, в зависимости от их предпочтений, доходов и т.д., поэтому нет ничего удивительного в том, что опросы среди налогоплательщиков и населения не смогли решить проблему определения потребностей.

На практике может применяться подход, при котором определяются приблизительные потребности в средствах для осуществления расходов путем расчета стоимости предоставления «стандартного уровня» услуг в типичном территориальном образовании. Он известен как подход, основанный на «удельной себестоимости». Такой подход применялся, например, в Швеции в 1970-е гг., но был раскритикован и забракован из-за неспособности учитывать различия в «потребностях» разных территориальных образований [1]. Расходные потребности в разных территориальных образованиях различны по целому ряду причин, включая такие, как численность населения, наличие слоев населения, для которых требуются особые виды услуг (дети школьного возраста, пенсионеры и инвалиды, безработные и т.д.), содержание и необходимость замены существующей инфраструктуры, плотность населения и т.д.

Что бы ни вкладывалось в понятие соответствующего, или минимального, объема расходов на общественные нужды, значение его будет зависеть от уров-

ня доходов и готовности страны взять на себя бремя оплаты таких услуг. Иными словами, определение минимальных потребностей в средствах на расходы является политическим решением, поэтому в настоящее время вряд ли имеет смысл применять стоимостные нормативы расходов в России.

Во многих странах трансферты, перечисляемые центром в бюджеты нижестоящих уровней, нередко преследуют цель выравнивания возможностей органов власти на местах по оказанию бюджетных услуг населению. Как правило, существуют большие различия в расходных потребностях между территориями. Так, например, органы власти одних регионов сталкиваются с большими концентрациями определенных демографических групп, требующих предоставления тех или иных видов бюджетных услуг в повышенном объеме (например, услуг в области здравоохранения для престарелых или народного образования для молодежи). Другим регионам приходится решать задачи, связанные с чрезвычайно высокой стоимостью оказания бюджетных услуг, вызванной, в частности, изношенностью инфраструктуры, климатическими особенностями или плотностью населения. «Выравнивающие трансферты» призваны именно выравнивать в той или иной степени расходные возможности органов власти.

Если с помощью программы трансфертов центр пытается решить проблему горизонтальных различий между территориями, вызываемых вышеперечисленными факторами, то ему будет необходимо оценить расходные потребности каждой территории в сравнении с другими. Такие расходные потребности часто называют нормативами расходов. Полученные путем расчетов такие нормативы могут затем использоваться при определении объемов финансовой помощи, распределяемой центром между нижестоящими органами власти.

В мировой практике существует несколько способов определения нормативов расходов. Один из них основан на определении необходимых стандартов услуг с помощью экспертной оценки, другой состоит в расчете удельной себестоимости минимального, или стандартного, объема конкретных бюджетных услуг в репрезентативном регионе. В этом случае обычно считается, что норматив зависит от различных территориальных особенностей, или факторов, таких как численность определенных групп населения или количество объектов инфраструктуры, после чего каждому фактору присваивается удельный вес, отражающий его относительную значимость. Большое число стран применяет именно этот подход, хотя используемые формулировки имеют значительные различия.

Норматив расходов по статье  $i$  можно считать зависящим от множества факторов  $X_{ij}$  каждый из которых имеет удельный вес  $w_{ij}$  так что норматив  $N_i$  в расчете на душу населения будет равен  $\sum w_{ij} X_{ij}$ . Данный норматив может быть также скорректирован на стоимостные различия. Здесь необходимо принять нелегкое решение о выборе факторов  $X_{ij}$  и их весов  $w_{ij}$ . Разные страны подходят к этому выбору по-разному. Наиболее совершенные методы используются в Австралии и Великобритании, поэтому мы рассмотрим их в первую очередь.

Австралийская система совершенствовалась на протяжении длительного времени и является частью комплексной методики расчета трансфертов, распределяемых между различными уровнями власти. Объем безвозмездных перечислений конкретному территориальному образованию равен сумме подушевых субсидий, выделяемых на равной основе, субсидий, учитывающих особые потребности в доходах (например, когда налоговый потенциал выше или ниже среднего), и субсидий, отражающих особые расходные потребности, т.е. то, что мы называем здесь нормативами расходов. Нормативы расходов в Австралии определяются только для расчета объема финансовой помощи и не являются базой для составления расходной части бюджета.

В настоящее время нормативы расходов в Австралии определяются из расходов нижестоящих органов власти, разбитых на одиннадцать статей. Статьи расходов и факторы, используемые при определении нормативов для этих статей, представлены ниже.

*Социальное обеспечение:* численность населения, уровень власти, половозрастной состав, плотность населения, цены на факторы производства, демографический состав населения.

*Культура и отдых:* уровень власти, миграция, плотность населения, цены на факторы производства, земельные права, наличие статуса столицы государства, святыни, демографический состав населения, численность временно проживающих лиц, степень урбанизации, природная среда.

*Благоустройство и развитие территории:* уровень власти, стоимость факторов производства, земельные права, наличие статуса столицы государства, демографический состав населения, уровень развития и благоустройства территории, степень урбанизации.

*Коммунальные услуги:* уровень власти, плотность населения, относительные показатели расходов, цены на факторы производства, земельные права.

*Оказание услуг промышленному сектору,* уровень власти, плотность населения, относительные показатели расходов, цены на факторы производства, земельные права, природная среда.

*Образование:* численность соответствующего населения, уровень власти, половозрастной состав населения, миграция, плотность населения, экономические условия, стоимость этапов обучения, цены на факторы производства, окружающая среда, шкала предоставления услуг, демографический состав населения, численность временно проживающих лиц, степень урбанизации, проявления вандализма и уровень безопасности.

*Здравоохранение:* уровень власти, миграция, плотность населения, лечение стационарных больных, цены на факторы производства, лечение амбулаторных больных, половозрастной состав и численность населения.

*Охрана правопорядка и поддержание общественной безопасности:* численность населения, уровень власти, половозрастной состав населения, число лиц, совершивших правонарушения, миграция, плотность населения, цены на факторы производства, земельные

## Великобритания

права, наличие статуса столицы государства, окружающая среда, шкала предоставления услуг, демографический состав населения, численность временно проживающих лиц, степень урбанизации, проявления вандализма и уровень безопасности.

*Транспорт:* уровень власти, плотность населения, цена на факторы производства, земельные права, протяженность дорог, интенсивность использования дорог, демографический состав населения.

*Экономическая деятельность и другие функции:* уровень власти, плотность населения, относительные показатели расходов, цена на факторы производства, окружающая среда, демографический состав.

*Торговые предприятия:* численность населения, уровень власти, относительные показатели расходов, цены на факторы производства, земельные права, окружающая среда, шкала предоставления услуг, демографический состав, степень урбанизации, проявления вандализма и уровень безопасности.

Данные факторы получили название «сдерживающих» и выражаются в виде отношения между значением, которое они имеют в конкретном территориальном образовании, и средним значением по всем территориальным образованиям. Расчет стандартного норматива для каждой статьи расходов начинается с расчета подушевой суммы, равной значению расходов по каждой статье за предыдущие годы в среднем по всем территориям. Затем эти стандартные подушевые нормативы корректируются на вышеуказанные «сдерживающие» факторы с соответствующими весами, которые определяются регрессионными или экспертными методами.

Благодаря применяемой системе, Австралии удалось добиться значительного выравнивания условий входящих в ее состав территориальных образований. В то же время данная система крайне сложна, и для ее функционирования требуются большие массивы данных.

В середине 1970-х гг. методика оценки расходных потребностей, применявшаяся в Англии и Уэльсе, претерпела серьезные изменения. Теоретически модифицированная методика позволяет центральному уровню власти компенсировать нижестоящим уровням власти различия в расходных потребностях в пределах сумм, необходимых им для обеспечения примерно одинакового уровня оказываемых бюджетных услуг [2]. Для этого был применен метод регрессионного анализа, с помощью которого определяются факторы, влияющие на потребность в бюджетных услугах, при этом коэффициенты регрессии используются в качестве весов.

Данная методика совершенствовалась по мере того, как из нее исключались одни факторы и включались другие. В таблице представлены данные, отражающие опыт первых четырех лет использования модифицированной методики применительно к расходам на образование.

Как видно из таблицы, в методику за время ее применения было внесено большое количество изменений, отражающих уклон в сторону использования демографических характеристик. Это завершилось определением группы характеристик, например такой, как «распределение детей школьного возраста, влияющих на уровень расходов на образование». Вносившиеся в формулу изменения вызвали некоторую путаницу в отношении влияющих на расходы факторов и, соответственно, в распределение финансовой помощи. По мере внесения изменений в расчеты изменились и веса, используемые для определения нормативов расходов, что повлияло на объем финансовой помощи нижестоящим бюджетам на покрытие расходов на образование.

В настоящее время данный метод применяется в качестве базового к семи статьям расходов, перечисленным ниже, вместе с факторами, влияющими на уровень расходов по этим статьям.

Факторы, влияющие на расходные потребности по статье «Образование» в Англии и Уэльсе [2, 3]

Фактор	1975-1976 гг.	1976-1977 гг.	1977-1978 гг.	1978-1979 гг.
Свыше 50 чел. на 1 акр (= 0,4 га)	X	-	-	нп
Кол-во человек на 1 акр	нп	нп	нп	X
Свыше 1,5 акра на человека	X	X	X	нп
Свыше 3,0 акра на человека	X		-	нп
Кол-во акров на человека	нп	нп	нп	X
Кол-во строящихся жилых домов		X	-	
Уменьшение численности населения за 10 лет	X	-	-	нп
Уменьшение численности населения за 5 лет		X	-	нп
Кол-во одиноких стариков	X	X	X	
Кол-во жителей, не имеющих элементарных удобств	нп	X	X	X
Перенаселенность	нп	X	X	нп
Домовладения, занимаемые несколькими семьями	нп	нп	X	нп
Кол-во неполных семей, имеющих детей	нп	X	X	-
Уровень безработицы	нп	нп	X	X
Затраты на оплату труда	нп	нп	X	X
Кол-во учащихся начальных школ	X	X	X*	X*
Кол-во учащихся общеобразовательных школ младше 16 лет	X	X	X*	X*
Кол-во учащихся младше 16 лет, получ. прямые субсидии	X	X	X*	X*
Кол-во учащихся общеобразовательных школ старше 16 лет	X	X		
Кол-во учащихся старше 16 лет, получ. прямые субсидии	X	X		
Кол-во учащихся, продолжающих образование на дневн. отд.	X	X		

*Примечание.* X - отобранный фактор; НП - не проверялось; - показатели проверялись, но фактор отобран не был.

*Образование:* количество учащихся; количество учащихся, требующих особого подхода; количество учащихся из малообеспеченных семей; затраты на оплату труда работников образования; арендная плата; плотность населения.

*Содержание автомобильных дорог:* протяженность дорожной сети; затраты на рабочую силу; плотность транспортных потоков; численность населения, частота выпадения атмосферных осадков в виде снега.

*Социальное обеспечение:* количество жителей в возрасте старше 65, 75 и 85 лет; количество детей из неполных и малообеспеченных семей, а также проживающих в арендуемых помещениях и в семьях, не имеющих жилья; число детей из семей, принадлежащих к цветным национальным меньшинствам; число жителей в возрасте от 18 до 64 лет; число граждан, страдающих психическими расстройствами; число граждан, имеющих физические дефекты; число граждан, проживающих в перенаселенных жилых помещениях; число граждан, проживающих в арендуемом жилье; количество семей, проживающих в помещениях, находящихся в совместной собственности; численность цветных национальных меньшинств.

*Служба противопожарной охраны:* численность населения; плотность населения; количество пожаров; количество объектов повышенной пожароопасности; протяженность береговой линии.

*Содержание полиции:* численность населения; плотность населения; количество вызовов полиции; количество правонарушений; интенсивность уличного движения; число граждан, проживающих в перенаселенных жилых помещениях; количество семей, проживающих в помещениях, находящихся в совместной собственности; протяженность существующей дорожной сети; расходы на поддержание общественной безопасности;

*Другие виды услуг:* численность населения; плотность населения; затраты на рабочую силу; арендная плата.

*Капитальные затраты,* погашение основной суммы и выплаты процентов по кредитам.

Основным методом выбора факторов и определения их удельных весов является регрессионный анализ. Однако применительно к некоторым статьям расходов факторы и удельные веса определяются на основании экспертной оценки после консультации с региональными (местными) властями. Описанный метод применяется только к текущим расходам и не включает капитальные затраты.

Как и для Австралии, по данным факторам рассчитывается отношение между значением, которое они имеют в конкретном территориальном образовании, и средним значением по всем территориальным образованиям. Таким образом определяются относительные показатели потребности каждого субфедерального уровня в бюджетных расходах, которые далее используются для проведения процедуры выравнивания.

Система, применяемая в Великобритании, является, пожалуй, самой всеобъемлющей из всех современных систем. Она позволяет: учитывать почти все (существующие на данный момент) бюджетные услуги и

при этом включать в анализ широкий спектр особенностей территориальных образований, в том числе стоимостные различия; добиться практически полного выравнивания благодаря тому, что обеспечиваются одинаковые удельные затраты во всех территориальных образованиях с одинаковыми условиями. Такое выравнивание достигается за счет крайней усложненности системы, для ее функционирования требуются большие объемы информации. Кроме того, эта система не до конца понятна работникам местных структур власти из-за чрезвычайной сложности и недостаточной прозрачности.

## **Болгария**

Местные органы власти в Болгарии лишь недавно получили более или менее значительную самостоятельность, при этом в плане доходов они по-прежнему зависят от центра, хотя на долю местных органов власти и приходится сравнительно высокая доля общих бюджетных расходов. Главным источником доходных поступлений является «нормативная субсидия», рассчитываемая на основе расходных потребностей, или нормативов, определяемых с помощью регрессионного анализа, как в Великобритании. Используемые в анализе переменные включают численность населения муниципального образования; подушевой доход; количество поселков и деревень, входящих в его состав; число больных в местных стационарах; число неработающих одиноких матерей; количество учащихся общеобразовательных школ и количество оказанных ритуальных услуг. С помощью регрессионного анализа определяются удельные веса, которые затем присваиваются указанным переменным.

## **Канада**

В Канаде не используются нормативы расходов. В рамках целевой программы социальной поддержки, которая является частью трансферта на здравоохранение и социальную помощь, федеральное правительство компенсирует провинциям 50% их расходов на поддержку нуждающимся и прочие социальные программы государственной поддержки (на каждый потраченный провинцией доллар федерация выдает трансферт в размере 50 центов). При этом расходы провинций должны отвечать определенным требованиям, в частности должны строиться с учетом первоочередных потребностей получателей помощи. В рамках этой программы провинции получали разный объем подушевых трансфертов, поскольку объем помощи зависел от политики регионов. Другие виды трансфертов используются для выравнивания бюджетного потенциала субфедеральных органов власти и не учитывают их расходных потребностей.

## **Республика Чехия**

В Чехии субсидии играют довольно скромную роль в финансировании расходов местных органов власти. Основной упор здесь делается на отчисления от нало-

гов, распределяемых между центром и нижестоящими бюджетами, а также трансфертные платежи. Выделение субсидий нижестоящим уровням власти на конкретные цели осуществляется на основе определения потребностей регионов в бюджетных услугах с помощью различных показателей, таких, например, как число выданных свидетельств о рождении или смерти, количество начальных школ или количество домов престарелых. Аналогичная методика определения расходных потребностей применяется в Польше и Словакии (Организация экономического сотрудничества и развития, 1994 г.).

### Франция

Во Франции на основе оценки расходных потребностей рассчитывается несколько видов трансфертов [3], в частности, средства на поддержку городов, предоставляемые муниципалитетам с населением свыше 10 тыс. человек. Сначала рассчитывается так называемый «синтетический индекс потребностей», определяемый с помощью таких показателей, как количество единиц муниципального жилья, количество единиц жилья, занимаемого получателями пособий на оплату жилья, а также ряд показателей бюджетного потенциала. Затем на основе значений численности населения и «синтетического индекса потребностей» рассчитывается размер выделяемых финансовых средств, корректируемый дополнительно на площадь муниципалитета. Аналогичная финансовая помощь предоставляется сельским территориальным образованиям, для которых «синтетический индекс потребностей» рассчитывается исходя из численности населения, протяженности дорог, числа школьников и налогового потенциала.

### Германия

В Германии имеются три основных источника межбюджетных перечислений финансовых средств: отчисления от распределяемых на долевой основе доходов от налогов на доходы физических лиц и доходы корпораций, а также от налога на добавленную стоимость; вспомогательные субсидии, предоставляемые для выравнивания бюджетного потенциала земель, и «межземельные выравнивающие платежи», служащие компенсацией за особые расходы земель [4]. Из всех указанных видов финансовой помощи только межземельные (межрегиональные) выравнивающие платежи рассчитываются частично на основе оценки расходных потребностей. При этом расходные потребности земель определяются очень простым и приближенным способом как произведение средних для всей Германии подушечных доходов земель и взвешенной численности населения земли (т.е. региона), причем крупным землям присваиваются более высокие удельные веса, чтобы учесть повышенные расходные потребности, не учтенные в полной мере в таком показателе, как численность населения. Данный метод фактически сводится к подходу, при котором бюджетные доходы выравниваются на подушечной основе и нормативы расходов практически не учитываются.

### Венгрия

В обязанности местных органов власти Венгрии входит оказание населению ряда первоочередных услуг при обеспечении «по возможности равного» для всех граждан уровня предоставляемых услуг. Одним из основных источников финансирования расходов на оказание таких услуг является ряд нормативных субсидий, включая 11 нормативных субсидий на нужды образования, 6 - на оказание социальной помощи и 5 - на оказание других (неспециализированных) видов помощи. Субсидии, выделяемые на нужды образования и оказание социальной помощи гражданам, рассчитываются исходя из анализа затрат, тогда как субсидии на оказание других видов помощи определяются на основе показателей другого рода (например, подушечных).

### Индия

Индия недавно внесла изменения в методику расчета трансфертов из центрального бюджета, распределяемых между штатами. В соответствии с действующей методикой 20% объема трансфертов выделяется исходя из численности населения, 60% - исходя из «разрыва» или отклонения подушечных доходов штата-получателя трансферта от доходов штата, где зафиксирован их наивысший уровень в расчете на душу населения; 5% - в соответствии с состоянием инфраструктуры, 5% - в зависимости от площади территории и 10% - в зависимости от налоговых усилий. Хотя данная формула используется для распределения финансовой помощи между регионами, она содержит в себе определение расходных потребностей в отношении небольшой части трансфертов. Так, например, если говорить о 5% от общего фонда средств, выделяемых штатам в зависимости от площади территории, то 5%, которые получит штат, будут равны отношению площади его территории к общей площади территории Индии. Иными словами, если обозначить площадь штата  $s$  как  $A_s$ , а общую площадь территории Индии как  $A$ , то штат  $s$  получит  $A_s/A$  от общего фонда 5-процентных трансфертов. Аналогичным образом осуществляется расчет трансфертов из 20-процентного фонда, распределяемого между штатами в зависимости от численности населения. Показатель состояния инфраструктуры определяется экспертным путем. Аналогичным образом рассчитывается ряд других трансфертов. Данные показывают, что эти трансферты являются в определенной степени выравнивающими.

### Япония

Центральное правительство Японии практически всю финансовую помощь нижестоящим уровням власти распределяет в целях выравнивания расходных потребностей, а также бюджетного потенциала. Расходные потребности определяются для таких статей, как содержание полиции, общественные работы, образование, социальное обеспечение и трудовые ресурсы, промышленность и экономика, а также общее управление.

Нормативы расходов не соответствуют фактическим бюджетным расходам. Они рассчитываются на основе так называемого «образцового местного правительства», представляющего собой условную префектуру с населением в 1,7 млн человек и площадью 6900 кв. км или муниципальное образование с населением 100 тыс. человек и площадью 160 кв. км. Нормативы по каждой статье расходов равны произведению трех переменных: «удельной себестоимости» услуги, определяемой ежегодно на основе экспертной оценки; «единицы измерения», представляющей собой переменную, позволяющую определить «коэффициент использования» бюджетной услуги (например, количество полицейских, необходимых для обеспечения должной защиты населения; число жителей, нуждающихся в противопожарной охране, протяженность дорог), а также «поправочного коэффициента» - переменной, отражающей уровень затрат на предоставление услуги, который для территории может быть выше или ниже среднего по стране.

Используемые в настоящее время поправочные коэффициенты разбиты на несколько разных категорий, каждая из которых стремится внести в нормативную удельную себестоимость оказания услуги поправку на особенности того или иного территориального образования.

1. Коэффициент поправки на тип учебного заведения, с помощью которого удельная себестоимость корректируется на различия в затратах, связанных с типом учебного заведения (например, различия между затратами на технические и сельскохозяйственные учебные заведения).

2. Коэффициент поправки на численность населения, позволяющий учитывать эффект масштаба, связанный с большой численностью населения.

3. Коэффициент поправки на плотность населения, позволяющий учитывать эффект масштаба, связанный с высокой плотностью населения.

4. Коэффициенты поправки на особые факторы, такие, как затраты на оплату труда и пособия на оплату жилья.

5. Коэффициенты поправки на климатические условия, позволяющие учитывать повышенные затраты на предоставление услуг в районах с холодным климатом.

6. Коэффициенты поправки на финансовый потенциал, позволяющие учитывать повышенные расходные потребности регионов с более высокими расходами на обслуживание долга.

7. Коэффициенты поправки на быстрый рост значения единицы измерения, позволяющие учесть рост затрат в случае быстрого роста численности населения.

8. Коэффициенты поправки на быстрое уменьшение значения единицы измерения, позволяющие учесть рост затрат в случае быстрого снижения численности населения территории.

### **Корея**

В Корее используется аналогичная система для распределения финансовых средств между местными органами власти из одного из крупнейших источников финансирования расходов местных бюджетов -

местного долевого налога. Нормативы бюджетных потребностей для этого вида трансфертов рассчитываются как сумма расходов по 29 различным расходным статьям, где расходы по каждой категории равны произведению удельной себестоимости услуги, единицы измерения и поправочного коэффициента, аналогично тому, как это делается в Японии.

### **Португалия**

Система распределения финансовой помощи, используемая в Португалии, очень проста и предусматривает использование приближенных расчетов нормативов расходов для одного из видов трансфертов, выделяемых из Фонда финансового выравнивания. Упомянутые нормативы определяются на основе целого ряда показателей стоимости, а также показателей, отражающих отклонения этих значений стоимости от среднего в большую или меньшую сторону. Каждое территориальное образование получает трансферт, рассчитываемый следующим образом: 45% выделяется пропорционально численности населения; 15% делятся поровну между территориями; 15% выделяется пропорционально площади; 10%-пропорционально протяженности дорог; 5% - пропорционально числу детей; 5% - пропорционально числу церковных приходов; 5%-на труднодоступные районы и 5% - на районы со слабой налоговой базой. В основном факторы выбираются с таким расчетом, чтобы они отражали расходы муниципалитетов на оказание услуг населению.

### **Испания**

В Испании недавно была проведена реформа системы распределения финансовой помощи между региональными органами власти [5]. Новая система предусматривает распределение финансовой помощи на основе следующих шести показателей: численности населения; площади территории; количества государственных учреждений, переведенных из Мадрида в регионы; удаленности от Мадрида; относительного уровня благосостояния территории и налоговые усилия. Самые высокие удельные веса присваиваются первым четырем из шести вышеперечисленных факторов, при этом они являются приближенными показателями расходных потребностей. Трансферты муниципальным образованиям рассчитываются по аналогичной, но более простой формуле, основанной на таких показателях, как численность населения, площадь территории, количество государственных школ и налоговые усилия территорий.

### **Швеция**

Как и в Испании, в Швеции была проведена реформа, упростившая систему распределения финансовой помощи путем: отмены ряда целевых субсидий и замены их нецелевыми субсидиями, выделяемыми для выравнивания доходного потенциала; пополнения доходов муниципалитетов, где на протяжении длительного времени происходит уменьшение численности на-

селения и для выравнивания различий между территориями в стоимости предоставления услуг. В последнем случае необходимо определять нормативы расходов. При расчете нормативов применяется множество показателей потребностей, необходимых главным образом для учета различий в стоимости. В территориальных образованиях, где высока доля престарелых в общей численности населения, потребности в такой бюджетной услуге, как здравоохранение, будут выше. Там же, где выше процент детей школьного возраста, будут выше расходы на образование; там же, где выше процент работающих женщин, возрастают расходы на содержание детей в дошкольных учреждениях. Муниципальные образования с большой площадью территории несут повышенные транспортные затраты на организацию перевозки школьников и помощь престарелым и инвалидам. Новая система является попыткой обосновать подушевые расходы территорий с помощью регрессионного анализа и присвоения удельных весов, включая такие объясняющие переменные, как климат, возрастной состав населения, плотность населения и социальная структура.

### Швейцария

Расходные потребности являются одним из факторов, принимаемых в Швейцарии во внимание при распределении трансфертов. Метод, который здесь используется для определения расходных потребностей, очень схож с методикой, применяемой в Германии. Расходные потребности кантона рассчитываются как произведение двух сомножителей: средних по стране подушевых кантональных доходов и показателей населения кантона. Затем вносятся дополнительные поправки на повышенные затраты на предоставление услуг в гористых районах и густонаселенных местностях. Метод способствует умеренному выравниванию бюджетной обеспеченности.

Таким образом, само по себе определение нормативов расходов является сложной задачей. Здесь нет единственно верного подхода или универсальных, общепринятых показателей. Однако на основании опыта различных стран можно сделать ряд выводов.

1. Определение нормативов расходов требует больших усилий, взвешенного подхода и взаимодействия между различными уровнями власти.

2. Используемые для определения нормативов расходов методы могут оказывать серьезное влияние на

поведение нижестоящих органов власти, поэтому требуется большая осторожность при выборе системы методов.

3. Часто более оптимальным представляется упрощенный, но при этом более понятный и основанный на использовании легко доступных данных подход, даже если достигаемый с его помощью эффект выравнивания неполон, а возможности воздействия на поведение нижестоящих органов власти ограничены.

4. Элементы выравнивания обязательно должны присутствовать для обеспечения политической поддержки. Более того, определение нормативов расходов является мерой политического характера.

5. Необходимо составлять бюджет из имеющихся доходных поступлений. Бюджетный процесс, основанный на использовании нормативов, слишком сложен. Однако хуже всего то, что он вводит в заблуждение его участников, создавая у них впечатление, что бюджетным процессом двигают потребности, а не реальные доходы. При формировании бюджета на основе минимальных нормативных расходов основной упор делается на выполнение заранее утвержденных программ и содержание существующих объектов вместо того, чтобы задаться нелегким вопросом: а нужно ли продолжать финансировать те или иные расходы, не существует ли более эффективного пути достижения целей? Убежденность в том, что центр по-прежнему должен обеспечивать регионы средствами для осуществления минимальных расходов, отрицательно сказывается на эффективности расходования средств и способности органов власти на местах увеличивать объем доходных поступлений.

По сравнению с прошлой практикой значительным шагом вперед в усовершенствовании бюджетного процесса в России стало осознание того, что финансовые нормативы не должны устанавливаться в отрыве от доходной базы [6, 7]. Но если бюджетный процесс будет основываться на нормативах, не соответствующих фактическому объему финансирования, вполне естественно ожидать, что региональные и местные органы власти будут жаловаться на нехватку фактических средств. Можно считать почти непреложной истиной, что любые нормативы будут подвергаться критике либо потому, что их будут считать необоснованно завышенными и вследствие этого постоянно недофинансируемыми, либо потому, что они не основаны на реальной оценке стоимости предоставления услуг по «соответствующим» стандартам.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Лоте Й.Р. Распределение субсидий местным органам власти в Дании // Материалы семинара в Копенгагене. Серия «Городское управление». Париж: ОЭСР, 1980. С. 15-27.
2. Джекман Р. Оценка расходных потребностей: использование регрессионного анализа в Англии и Уэльсе // Материалы семинара в Копенгагене. Серия «Городское управление». Париж: ОЭСР, 1981. С. 21-38.
3. Государственная финансовая поддержка местных органов власти / Под ред. Г. Марку. Париж: ОЭСР, 1994. С. 13-24.
4. Спан П.Б. Межбюджетные трансферты в Швейцарии и Германии. Брукфилд: Edward Elgar Publishing Ltd. С. 103-143.
5. Брозю Дж. Финансирование региональных и местных органов власти в Италии и Испании. Брукфилд: Edward Elgar Publishing Ltd. С. 213-233.
6. Федеральный закон от 06.10.2003. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004. №. 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

Статья представлена кафедрой финансов и учета экономического факультета Томского государственного университета, поступила в научную редакцию «Экономические науки» 20 мая 2005 г.