

# КАК ЗАРАБОТАТЬ ГРАНТ?

## МОДЕЛЬ РАСЧЕТА ГРАНТОВ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

*Д. К. БИСЕМБИН, координатор по финансовым вопросам,  
Урбан Институт /USAID (Бишкек)*

**В** качестве компонента Программы, направленной на реорганизацию системы управления ресурсами государственного сектора в Кыргызской Республике, разработана модель, которая позволит отойти от прежней системы, где несоответствие в доходах варьировалось от региона к региону и устранялось путем государственных дотаций, а позже - различных трансфертов. И хотя, начиная с 1997 финансового года, в бюджетный процесс была заложена основа системы категориальных и выравнивающих грантов, предстоит проделать большую работу в этом направлении.

В процессе формирования бюджета на 2001 г. также предусматривается использование модели, разработанной на основе эконометрических методов по формулам, включающим статистические и социально-экономические показатели и факторы, среди которых можно выделить:

- \* численность населения регионов;
- \* количество учащихся общеобразовательных школ и школ-интернатов;
- \* социально-экономические данные по образованию и здравоохранению;
- \* минимальный уровень затрат по секторам;
- \* среднедушевые доходы населения регионов.

Одним из основных условий и требований функционирования данной модели является наличие единых и стабильных нормативов отчислений от общегосударственных налогов, которые должны быть определены Правительством республики и не

изменяться в течение, по крайней мере, трех лет. В настоящее время на уровне "республика – области"

действует система фиксированных нормативов отчислений. По некоторым видам общегосударственных налогов и сборов установлен единый норматив отчислений в размере 35% для местных бюджетов. Оставшаяся процентная доля отчислений от общего контингента общегосударственных или регулируемых налогов и сборов направляется в республиканский бюджет для финансирования расходов, имеющих общегосударственное значение.

Данная модель включает в себя экзогенные и эндогенные переменные. К экзогенным величинам относится размер общего фонда перераспределения финансовых средств в виде грантов, который определяется и устанавливается Бюджетной комиссией Правительства КР, исходя из финансовых возможностей государства и ресурсных рамок, определенных среднесрочным финансовым прогнозом на три года. Также к экзогенным величинам относятся статистические и социально-экономические показатели численности населения по регионам и величины относительного уровня (стоимости) предоставляемых государственных социальных услуг в различных регионах республики, рассчитанные с учётом возрастного фактора, факторов высокогорья и особенностей проживания.

Модель состоит из трех компонентов вертикального и горизонтального выравнивания, которые используются для распределения общего фонда между областями и по секторам.

1. *Единые и стабильные нормативы отчислений* от общегосударственных налогов и других доходов. Уровень покрытия расходов категориальными и выравнивающими грантами для каждой области определяется количеством факторов по каждому виду грантов, вследствие чего уровни грантов по каждой области будут корректироваться количеством взвешенных факторов.

2. *Категориальные гранты*, обеспечивающие финансирование минимального базового уровня предоставления государственных услуг в социальной сфере, до недавнего времени определялись на основе смет по выплате заработной платы и отчислениям в социальный фонд для работников бюджетной сферы, и полностью покрывали потребности исходя из утверждённого штатного расписания. Новая методика предполагает, что размер категориальных грантов определяется посредством умножения взвешенных величин на размеры минимальных расходов, рассчитанных на душу населения.

Для системы образования такими взвешенными величинами являются количество учащихся средних школ по трем основным возрастным группам: от 7 до 11 лет; от 12 до 15 и от 16 до 17 лет. Так как величины относительной стоимости предоставления услуг для учащихся разных возрастных групп средних школ варьируют в зависимости от количества и размеров ставок педагогического персонала, стоимости наглядных материалов и количества часов, необходимых для обеспечения учебного процесса, то объёмные или эндогенные показатели модели определяются путём умножения (взвешивания) соответствующих коэффициентов на количество учащихся по каждой возрастной группе.

Для здравоохранения такими взвешенными (объёмными) величинами являются: численность населения, сгруппированная по возрастным группам, перемноженная (взвешенная) на средний уровень заболеваемости и смертности, коэффициенты высокогорья.

3. *Выравнивающие гранты* направляются в адрес местных (областных) администраций из общего фонда, после выделения категориальных грантов по регионам и перераспределения средств от общегосударственных налогов и других доходов,

зачисляемых в местные бюджеты по единым нормативам отчислений.

Модель имеет следующую структуру. Исходные социально-экономические показатели располагаются на отдельных, так называемых, «листах рабочей книги» программы «Excel». Особенностью данной модели является то, что пользователь может установить процентное покрытие грантом в среднем по каждому сектору в зависимости от действительной потребности в финансировании расходов по защищенным статьям, а это - заработная плата, отчисления в социальный фонд, питание, медикаменты, стипендии.

Таким образом, совокупные (окончательные) размеры грантов будут варьировать от региона к региону в зависимости от количества учащихся и численности населения в каждой области и целого ряда других объективных факторов и показателей.

Полученные и обработанные официальные статистические и социально-экономические данные в разрезе областей республики разлагаются на множители и вносятся в формулы, которые позволяют определить долю каждой области в общем фонде. Таким образом, удельная доля относительной потребности регионов в финансировании базового набора услуг в общем фонде перераспределения используется для того, чтобы установить уровень совокупного выделения грантов для каждой области.

Коэффициенты для взвешивания абсолютных показателей численности населения, проживающего в регионах, а также количества учащихся общеобразовательных учебных заведений должны рассчитываться совместно специалистами Министерства финансов и отраслевых министерств и ведомств. При этом должны браться во внимание такие факторы, как: количество общеобразовательных школ и школ-интернатов, количество класс-комплектов, продолжительность учебного дня, нормы питания учащихся, расходы по оплате труда педагогического состава и воспитателей, расходы на содержание объектов инфраструктуры и пр. Что касается здравоохранения, то порядок определения относительного уровня потребности в финансировании расходов для данного сектора примерно аналогичен.

## Как заработать грант?

В дальнейшем предусматривается внедрение в систему финансовых взаимоотношений между органами государственной власти различных уровней стимулирующего (долевого) гранта, предназначенного для стимулирования местных органов управления путем установления государственного регулирования (дотации) каждого дополнительного сома, затраченного регионами на капитальные расходы и инвестиции. Норматив стимулирующего (долевого) софинансирования также варьирует от региона к региону, в зависимости от потенциала той или иной области по сбору доходов, и выполняет уравнительную функцию.

Выравнивающие гранты, так же, как категориальные, предназначены для горизонтального выравнивания доходов между регионами республики. Для поддержания стабильности местных органов управления важно, чтобы Правительство гарантировало продолжение выплат из республиканского бюджета, не уменьшая и не увеличивая при этом размеров грантов, определенных в соответствии с новой методикой, т. е. рассчитанных по формулам на основе объективных факторов и показателей. В каждом случае уровень такого налогово-бюджетного участия центральных органов управления определяется на основе формул и параметров распределения финансовых ресурсов по областям и секторам.

Данная модель, как в целом, так и по включенным в неё показателям и компонентам, может и должна пересматриваться с учетом последних данных демографических, социально-экономических процессов, происходящих в республике.

Среди положительных сторон модели следует выделить возможность ее усовершенствования для целей дополнительных расчетов. Первоначально модель разрабатывалась для уровня «республика - области», однако в настоящее время модель адаптирована для следующего уровня «область - районы/города».

Как отмечалось выше, модель содержит фиксированные нормативы отчислений налогов по общегосударственным доходам, что установлено текущим регулированием. В зависимости от количества налогов и других доходов, определенных Правительством республики, нормативы отчислений будут автоматически регулироваться. Так, например,

сокращение числа регулируемых налогов и других доходных источников уменьшает и нормативы отчислений, что делает модель более гибкой и универсальной, позволяющей рассчитывать оптимальные размеры отчислений в местные бюджеты.

Новая методика расчета финансовых средств, направляемых в адрес местных органов власти в виде категориальных и выравнивающих грантов, должна широко использоваться как центральными, так и местными органами управления в качестве инструмента реформирования и реструктуризации налогово-бюджетной системы в целом, и системы внутрисоциальных финансов, в частности.

За исключением стран СНГ, описанная выше методика расчета грантов широко признана и используется во многих развитых странах мира. Большинство стран используют фиксированные (единые) нормативы отчислений в местные бюджеты по более широкому спектру налогов и других доходов. Подобное единообразие главным образом основывается на принципах происхождения или источниках, при чем каждый орган местного управления оставляет фиксированный процент собранных на его территории налогов в пределах своего региона, и данные нормативы одинаковы для всех областей. В тех странах, где нормативы отчислений не являются едиными для регионов, подавляющее большинство из них аккумулируют в общем фонде налоговые поступления из различных источников с последующим распределением по определенным формулам.

Международный опыт также предполагает, что необходима определенность в отношении распределения налога на добавленную стоимость. Лишь немногие страны включают данный налог в категорию отчисляемых в местные бюджеты, остальные страны распределяют НДС на основе формул из общего фонда накопления. Ни Чешская Республика, ни Венгрия, ни Польша, ни Румыния или Республика Словакия не распределяют налог на добавленную стоимость.

На фоне огромного дефицита бюджета с несбалансированностью доходов и расходов, а также социальной напряженностью, вызванной задолженностями по заработной плате и социальным выплатам, невозможно переоценить важность создания в республике



открытой, справедливой, основанной на консенсусе системы финансовых взаимоотношений между органами управления с хорошо отлаженным механизмом увязки доходов и расходов и учитывающей интересы различных регионов. Ведь от того, как будет работать данная система, во многом зависит укрепление целостности и государственности Кыргызской Республики.