

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ОПРЕДЕЛЕНИЯ НОРМАТИВОВ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

*М.АЛДАЯРОВ, эксперт по проектам,
Представительство Всемирного банка в КР*

Бюджетная система современного государства, имеющая в своем составе большое количество административно-территориальных образований с различными социально-экономическими и природно-климатическими условиями, неравнозначным уровнем экономического развития, характеризуется значительной перераспределительной ролью центрального бюджета. Целью перераспределения государственных финансовых ресурсов между бюджетами различных субъектов является как межрегиональное выравнивание уровня оказываемых государственных услуг в соответствии с предпочтениями проживающих на территории страны индивидуумов, так и решение задач в области реализации региональной экономической политики. Одной из форм перераспределения является нецелевая финансовая помощь из центрального бюджета, предоставляемая на регулярной (в течение определенного периода) и безвозмездной основе.

Во многих странах трансферты, перечисляемые центром в бюджеты нижестоящих уровней, преследуют цель выравнивания возможностей органов власти на местах по оказанию бюджетных услуг населению. Как правило, существуют большие различия в расходных потребностях между территориальными образованиями. 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 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 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 в первую очередь необходимо рассчитать расходные

потребности, часто называемые «нормативами расходов». Полученные путем расчетов нормативы могут затем использоваться при планировании и осуществлении бюджетной политики, а также при определении объемов финансовой помощи, распределяемой центром.

В Кыргызстане реформирование бюджетных отношений не должно ограничиваться только использованием таких инструментов, как выравнивающие трансферты и нормативы расходов, следует также разграничить расходные полномочия и ответственность между различными уровнями управления, доходные источники и инвестиционную поддержку регионов.

С этой точки зрения, важна оценка бюджетных потребностей органов местного самоуправления на нормативной основе. Но при определении нормативов расходов возникает несколько вопросов. Какова методика расчета нормативов? Какая практика расчета нормативов применяется сегодня в мире? Каковы преимущества и издержки подобной практики? Какие существуют альтернативы?

Международная практика знает несколько способов определения нормативов расходов. Один из них основан на определении 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 норматив зависит от различных территориальных особенностей или факторов (таких, как численность определенных групп населения или количество объектов инфраструктуры), после чего этим факторам присваиваются веса, отражающие их относительную значимость. Большое число стран применяет именно этот подход, хотя используемые ими формулировки имеют значительные различия.

Австралия. Австралийская система совершенствовалась на протяжении длительного периода времени и является частью комплексной методики расчета трансфертов, распределяемых между различными уровнями власти¹. Объем безвозмездных перечислений конкретному территориальному образованию равен сумме

¹ Более подробную информацию об австралийской системе можно найти в работах Rye и Searle (1997 г.) и Ma (1998 г.).

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 или то, что мы называем здесь нормативами расходов.

Нормативы расходов в Австралии определяются исходя из расходов нижестоящих органов власти, разбитых на 11 статей, включая факторы, используемые при определении нормативов для этих статей:

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

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

3. *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.

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

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

6. *Образование*: численность соответствующего населения, уровень власти, половозрастной состав населения, миграция, разбросанность 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.

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

8. *Охрана правопорядка и поддержание общественной безопасности*: численность соответствующего населения, уровень власти, половозрастной состав населения, число лиц, совершивших правонарушения, миграция, разбросанность населения, цены на факторы производства, земельные права, наличие статуса

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

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

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

11. *Торговые предприятия*: численность соответствующего 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 факторов» и выражаются в виде соотношения между значением, которое они имеют в конкретном территориальном образовании, и средним значением по стране. Расчет стандартного норматива для каждой статьи расходов начинается с расчета подушевой суммы на равной основе, равной среднему значению расходов за предыдущие годы. Затем в эти стандартные нормативы вносится поправка на вышеуказанные сдерживающие факторы.

Благодаря применяемой системе, Австралии удалось добиться значительного выравнивания условий во входящих в ее состав территориальных образованиях. В то же время данная система крайне сложна и требует большого массива данных.

Великобритания. В середине 70-х годов 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» (Джекман, 1981 г.). 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 методику за время ее применения было внесено большое количество изменений, отражающих уклон в сторону использования демографических характеристик, что, в конечном итоге, завершилось определением группы

ФИНАНСЫ

характеристик, влияющих на уровень расходов на образование. Вносившиеся в формулу изменения вызвали некоторую пуганицу в отношении влияющих на расходы факторов и, соответственно, в распределение финансовой помощи. По мере внесения изменений в расчеты меняются и веса, используемые для определения нормативов расходов, что в свою очередь влияет на объем финансовой помощи, выделяемой нижестоящим бюджетам на покрытие расходов на образование.

Данный метод применяется в качестве базового к семи статьям расходов вместе с факторами, влияющими на уровень расходов по этим статьям:

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

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

3. *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, проживаемых в арендуемом жилье; количество семей, проживающих в помещениях, находящихся в совместной собственности; численность цветных национальных меньшинств.

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

5. *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;

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

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

Основным методом определения весов является регрессионный анализ. Однако применительно к некоторым статьям расходов веса присваиваются на

основании экспертной оценки после консультации с местными властями. При этом он применяется только к текущим расходам и не включает капитальные затраты.

Система, применяемая в Великобритании, является, пожалуй, самой всеобъемлющей из всех современных систем и позволяет учитывать существующие на данный момент бюджетные услуги и при этом включать в анализ широкий спектр особенностей территориальных образований, в том числе стоимостные различия. Она позволяет добиться практически полного выравнивания, благодаря тому, что обеспечиваются одинаковые удельные затраты во всех территориальных образованиях с одинаковыми условиями. Выравнивание достигается за счет крайней усложненности системы, для функционирования которой требуются большие объемы информации. Кроме того, система не до конца понятна работникам местных властных структур из-за ее чрезвычайной сложности и непрозрачности.

Болгария². Местные органы власти в Болгарии лишь недавно получили более или менее значительную самостоятельность, при этом в плане доходов они по-прежнему в сильной степени 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 это делается в Великобритании. Используемые в анализе объясняющие переменные включают в себя 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 веса, которые затем присваиваются указанным переменным.

Канада. Канадская система определения нормативов расходов очень проста (Кларк, 1997 г.). Один из трансфертов (на образование и здравоохранение), получаемых провинциями из центра, рассчитывается на основе оценки душевых потребностей в бюджетных услугах на равной основе, при этом от провинций требуется следование некоторым принципам, касающимся доступности и стандартов услуг. Другие виды трансфертов используются для выравнивания бюджетного потенциала субфедеральных органов власти.

В Чехии субсидии играют довольно скромную роль в финансировании расходов местных органов власти. Основной упор здесь делается на отчисления от налогов, распределяемых между центром и

² Более подробную информацию о способе определения расходных потребностей, используемом в Болгарии, можно найти в материалах Организации экономического сотрудничества и развития (1994 г.).

нижестоящими бюджетами, а также трансфертные платежи. Тем не менее выделение субсидий нижестоящим уровням власти на конкретные цели осуществляется на основе определения потребностей регионов в бюджетных услугах с помощью различных показателей (число выданных свидетельств о рождении или смерти, количество начальных школ или количество домов престарелых и др.). Аналогичная методика определения расходных потребностей применяется в **Польше** и **Словакии**.

В **Дании** расходные потребности определяются как расходы, необходимые для предоставления бюджетных услуг органами власти конкретной территории по стоимости, равной стоимости таких услуг в среднем по стране (Лотц, 1997 г.). В качестве показателей используются различные факторы, веса которых в некоторых случаях определяются с помощью регрессионного анализа. Полученные значения используются при распределении безвозмездной финансовой помощи между территориями.

Во **Франции** на основе оценки расходных потребностей рассчитывается несколько видов трансфертов, в частности, средства на поддержку городов, предоставляемые муниципалитетам с населением свыше 10 тыс. чел. При этом сначала рассчитывается «синтетический показатель потребностей», определяемый с помощью таких показателей, как количество единиц муниципального жилья, занимаемого получателями пособий на оплату жилья, а также ряд показателей бюджетного потенциала. На основе численности населения и синтетического показателя потребностей рассчитывается раз-мер выделяемых муниципалитету 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.

В **Германии** имеется 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 (Спан, 1997 г.). Из всех указанных видов финансовой помощи только межземельные (межрегиональные) выравнивающие платежи рассчитываются частично на основе оценки расходных потребностей. При этом расходные потребности земель определяются простым и приближенным способом как произведение средних для Германии подушевых доходов земель и взвешенного населения земли (т.е. региона), причем крупным землям присваиваются более высокие веса,

чтобы учесть повышенные расходные потребности, не учитываемые в полной мере в таком показателе, как численность населения. Данный метод фактически сводится к подходу, при котором бюджетные доходы выравниваются на подушевой основе.

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 рассчитываются на основе показателей другого рода (например, подушевых).

Индия³ 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 подушевых доходов штата-получателя трансферта от доходов штата, где зафиксирован их наивысший уровень в расчете на душу населения); 5 % выделяются исходя из состояния инфраструктуры, 5 % - в зависимости от площади территории и, наконец, 10 % - в зависимости от налоговых усилий. Хотя данная формула используется для распределения финансовой помощи между регионами, она содержит определение расходных потребностей, по крайней мере, в отношении части трансфертов.

Япония. Центральное правительство практически всю финансовую помощь нижестоящим уровням власти распределяет в целях выравнивания расходных потребностей, а также бюджетного потенциала⁴. 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 1,7 млн. чел. и площадью 6900 км² или муниципальное образование с населением 100 тыс. чел. и площадью 160 км². Нормативы по каждой статье расходов равны произведению трех

³ Более подробно применяемая в Индии система рассмотрена в работе Рао (1997 г.).

⁴ Точнее объем трансфертов примерно равен разнице между бюджетными потребностями и бюджетными доходами.

ФИНАНСЫ

переменных: «удельной себестоимости» услуги, определяемой ежегодно на основе экспертной оценки; «единицы измерения», представляющей переменную, позволяющую определить «коэффициент использования» бюджетной услуги (например, количество полицейских, необходимых для обеспечения защиты населения, число жителей, нуждающихся в противопожарной охране, протяженность дорог); а также «поправочного коэффициента» - переменной, отражающей уровень затрат на предоставление услуги, который может быть выше или ниже среднего.

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

на тип учебного заведения, с помощью этого коэффициента удельная себестоимость корректируется на различия в затратах, связанных с типом учебного заведения (например, различия между затратами на технические и сельскохозяйственные учебные заведения);

на численность населения - позволяет учитывать эффект масштаба, связанный с большой численностью населения;

на плотность населения - учитывает эффект масштаба, связанный с высокой плотностью населения;

на особые факторы, такие, как затраты на оплату труда и пособия на оплату жилья;

на климатические условия - позволяет учитывать повышенные затраты на предоставление услуг в районах с холодным климатом;

на финансовый потенциал - учитывает повышенные расходные потребности регионов с более высокими расходами на обслуживание долга;

на быстрый рост значения единицы измерения - позволяет учесть рост затрат в случае быстрого роста численности населения территории;

на быстрое уменьшение значения единицы измерения - учитывает рост затрат в случае быстрого снижения численности населения территории.

В **Республике Корея** используется аналогичная система для распределения финансовых средств между местными органами власти 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.

В **Португалии** система распределения финансовой помощи очень проста и предусматривает использование приближенных расчетов нормативов расходов для одного из видов трансфертов, выделяемых из Фонда финансового выравнивания.

Упомянутые нормативы определяются на основе 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 % выделяется 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.

В **Испании** проведена реформа системы распределения финансовой помощи между региональными органами власти (Брозио, 1997 г.). Новая система предусматривает распределение финансовой помощи на основе следующих шести показателей: численность населения, площадь территории, количество государственных учреждений, переведенных из Мадрида в регионы, удаленность от Мадрида, относительный уровень благосостояния территории и налоговые усилия. Самые высокие веса присваиваются первым четырем из шести 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.

В **Швеции**, как и в Испании, была проведена реформа, упростившая систему распределения финансовой помощи путем отмены ряда целевых субсидий и замены их нецелевыми субсидиями, выделяемыми для: 1) выравнивания доходного потенциала, 2) пополнения доходов муниципалитетов, где на протяжении длительного времени происходит уменьшение численности населения и 3) 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; аналогичным образом, там, где выше процент работающих женщин, возрастают расходы на содержание детей в дошкольных учреждениях. Муниципальные образования с большой площадью территории несут повышенные



0,6
печ. л.

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 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 населения кантона. Затем вносятся дополнительные поправки на повышенные затраты на предоставление услуг в гористых районах и густонаселенных местностях. Такой метод способствует умеренному выравниванию.