

Российско-Европейский Центр Экономической Политики

**АНАЛИТИЧЕСКИЕ ДОКЛАДЫ РЕЦЭП
«МЕТОДИКА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ТРАНСФЕРТОВ
ФФПР: ИТОГИ РЕФОРМЫ 1999-2001 ГГ.»**

В. Христенко, А. Лавров

Июнь 2001

В.Б.Христенко, А.М.Лавров¹

Оглавление

Необходимость реформы механизма финансовой поддержки регионов	3
Переход к новой методике трансфертов	4
Цели и принципы бюджетного выравнивания	8
Проблемы оценки бюджетной обеспеченности регионов	11
Результаты распределения трансфертов на 2001 год	17
Эффективность новой методики трансфертов	22
Перспективы реформы межбюджетных отношений	23
Приложение 1. Методика распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2001 г	27
Приложение 2. Методика расчета индекса налогового потенциала.	29
Приложение 3. Методика расчета индекса бюджетных расходов	32
Приложение 4. Распределение целевых средств в составе трансфертов ФФПР	38
Приложение 5. Основные показатели распределения трансфертов ФФПР на 2001 год.	39

¹ Положения и выводы настоящей публикации отражают мнение авторов и не обязательно совпадают с официальной позицией Правительства Российской Федерации или Минфина России.

Принятием закона «О федеральном бюджете на 2001 год» завершился предусмотренный Концепцией реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 гг. переход к новой методике распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Фактически в течение последних 2-х лет была проведена реформа одного из ключевых элементов системы межбюджетных отношений — механизма выравнивания бюджетной обеспеченности регионов. В настоящей работе рассматриваются ее основные результаты.

Необходимость реформы механизма финансовой поддержки регионов

В бывшем СССР сбалансированность территориальных бюджетов достигалась утверждением основанных на многочисленных ведомственных нормах расходов и индивидуальных нормативов отчислений от доходных источников (главным образом, налога с оборота). Централизованные дотации применялись в ограниченном масштабе (например, в конце в 1980-х годов из республиканского — РСФСР — бюджета их получили только 4 автономных республики — Дагестан, Калмыкия, Тува и Якутия) только в случае невозможности «сбалансирования» бюджетов нормативами отчислений. При этом фактически применялось согласование как расходов, так и доходов методом «от достигнутого» с ориентацией на существующую бюджетную сеть и прямое восполнение «расчетного дефицита». Данная система могла функционировать только в условиях централизованного планирования и прямого административного подчинения региональных и местных органов управления. Однако в любом случае она не обеспечивала эффективного предоставления бюджетных услуг и общей сбалансированности бюджетной системы, поскольку на региональном и местном уровне отсутствовали стимулы к эффективному использованию бюджетных средств, а бюджетный дефицит и ответственность за его покрытие фактически перекладывались на вышестоящие бюджеты.

В 1991-1993 гг., в условиях стихийной децентрализации, бюджетное выравнивание проводилось с применением дифференцированных и крайне нестабильных нормативов отчислений от основных федеральных налогов (прежде всего, НДС). Размеры прямой финансовой помощи из федерального бюджета резко возросли, однако она распределялась без сколько-нибудь четких критериев и процедур в рамках индивидуальных согласований и политического торга. Данная система фактически воспроизводила прежние подходы к бюджетному выравниванию, что в условиях формирования рыночной экономики и политической децентрализации привело к острому бюджетному кризису.

В результате проведенной в конце 1993 г. — начале 1994 г. реформы межбюджетных отношений для подавляющего большинства субъектов Федерации были установлены единые нормативы отчислений от федеральных налогов, создан Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации — регионов (ФФПР), средства которого (трансферты) впервые стали распределяться на основе единой методики и формализованных критериев². Тем самым было положено начало применению общепризнанных в международной теории и практике инструментов и принципов выравнивания бюджетной обеспеченности. Это

² Подготовка и реализация реформы осуществлялись под руководством заместителя министра финансов С.В.Алексашенко. Обоснование внедренной в 1994-1995 гг. методики распределения трансфертов ФФПР, анализ проблем, связанных с ее применением и совершенствованием см. Игудин А.Г. Межбюджетные отношения в Российской Федерации. Финансы, 1994, № 2; Игудин А.Г. Нормативно-долевой метод межбюджетных отношений: первые итоги и перспективы. Финансы, 1996, № 8.

несколько улучшило ситуацию, однако в целом проведенная реформа оказалась, во-первых, недостаточно последовательной и, во-вторых, методологически уязвимой.

Начиная с 1996 г. вновь стал усиливаться субъективизм в распределении финансовой помощи регионам, чему способствовали как политические причины, так и недостатки принятой в 1994 году методики распределения трансфертов ФФПР. Последняя по-прежнему опиралась на категорию «расчетный дефицит», предусматривая прямое сопоставление расходов и доходов, которые определялись на основе отчетных данных со сложной и недостаточно прозрачной процедурой их пересчета в «условия планового года». Распределение трансфертов не опиралось на четкие критерии (в результате дотационный регион в итоге мог обогнать недотационный регион по уровню бюджетной обеспеченности) и не создавало стимулов для региональных властей сокращать нерациональные расходы и повышать собираемость налогов. При проведении расчетов имелись возможности для индивидуальной корректировки (в ходе обязательного «согласования» с регионами) исходных данных, что изначально делало неустойчивыми их результаты к политическому лоббированию. Как следствие, в 1996-1998 гг. ни одно из представленных в составе материалов к федеральному бюджету Правительством Российской Федерации в Государственную Думу распределений трансфертов не было принято без внесения в него существенных и, как правило, малообоснованных изменений. По сути ФФПР выполнял функции «прикрытия» для сохранения прежней практики индивидуальных договоренностей и торга (не случайно трансферты стали называть не иначе как «пресловутые»). Наконец, в течение бюджетного года перечисление трансфертов происходило неравномерно, что объяснялось не только политическими, но и заложенными в методике трансфертов сугубо техническими причинами (пересчет по долям от фактического объема ФФПР, использование дифференцированных нормативов отчислений от НДС, необходимость минимизации заложенных при распределении трансфертов перекосов).

Теоретически будучи на порядок более прогрессивным, чем советская и «ранняя российская» практика, применявшийся в 1994-1998 гг. механизм трансфертов не был доведен до своего логического завершения — полностью формализованной, объективной и прозрачной системы выравнивания бюджетной обеспеченности регионов. Его недостатки начали необоснованно распространяться на сам принцип формализованного распределения финансовой помощи, что, в свою очередь, стало одним из дополнительных факторов усугубления кризиса региональных финансов и обострения взаимоотношений между федеральным центром и субъектами Федерации.

Переход к новой методике трансфертов

В конце 1997 - начале 1998 гг. созданной по решению Правительства Российской Федерации рабочей группой были разработаны и рассмотрены ряд альтернативных подходов к проведению реформы межбюджетных отношений, в том числе - 4 варианта методики распределения трансфертов ФФПР (совпадающие по общей ориентации на повышение прозрачности и объективности механизма выравнивания, но заметно различавшиеся в его критериях, процедуре и системе стимулов для региональных властей)³. В апреле 1998 года на рассмотрение Правительства были вынесены 2 варианта - модифицированная методика 1994-

³ См. Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации (проект), Комиссия по экономической реформе при Правительстве Российской Федерации/Минфин России, 1998 (февраль); Игудин А.Г. Почему не снижается острота противоречий в межбюджетных отношениях? Улюкаев А.В. Система межбюджетных отношений в Российской Федерации. (Доклады на заседании рабочей группы, декабрь 1997 г.). Финансы, 1998, № 2.

1995 г. Научно-исследовательского финансового института при Минфине России и основанная на разработках Института экономки переходного периода, а также ряда экспертов из других организаций методика выравнивания приведенных доходов. Правительством Российской Федерации был одобрен второй вариант методики, который в составе Концепции реформирования межбюджетных отношений был направлен на согласование с Государственной Думой и Советом Федерации в рамках специально созданной для этого Рабочей группы (впоследствии получившей неофициальное название "трехсторонняя Рабочая группа"). В мае-июле 1998 года Рабочая группа рассмотрела и в целом одобрила (с некоторыми изменениями и оговорками) предложенную Правительством Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг., в том числе - составляющую ее основу новую методику распределения трансфертов. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 года № 862 Концепция была одобрена, став первой в российской практике официальной программой реформирования межбюджетных отношений.

Включенная в Концепцию методика распределения трансфертов ФФПР содержала базовую формулу расчетов и основной критерий бюджетного выравнивания (приведенные среднедушевые доходы), а также предусматривала поэтапный переход к нормативной оценке расходных потребностей и налогового потенциала. Таким образом, были установлены ключевые элементы и основные направления формирования нового механизма выравнивания бюджетной обеспеченности.

Как и предполагалось, переход к новой методике распределения трансфертов был осуществлен в 3 этапа при формировании и утверждении федерального бюджета на 1999, 2000 и 2001 г. (табл. 1).

Таблица 1. Формирование новой методики трансфертов ФФПР в 1999-2001 гг.

Основные элементы	Прежняя методика	Новая методика			
	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	Прогноз
Принцип формирования размера ФФПР (при утверждении бюджета)	14% налоговых доходов федерального бюджета (за исключением таможенных пошлин)				То же с возможной формализацией расчета объема ФФПР
Источник финансирования ФФПР (при исполнении бюджета)	14% налоговых доходов федерального бюджета (за исключением таможенных пошлин)		Доходы федерального бюджета		
Составные части ФФПР	нет		2 части с разными принципами распределения (80 на 20)		
Оценка доходов регионов	Отчетные данные МНС о налоговых доходах регионов в условиях планового года		То же с элементам и налогового потенциал а (ВРП)	Индекс налогового потенциала на основе ВРП	
Оценка расходных потребностей	Отчетные данные о бюджетных расходах регионов	ИБР по отчетным данным о расходах по группам регионов		Индекс бюджетных расходов (подушевые нормативы, коэффициенты удорожания)	

Группировка регионов	3 группы	3 группы, экономические районы, горные территории	Не применяется		
Критерий распределения трансфертов	1) Средние доходы по группе регионов 2) Соотношение доходов и расходов	Приведенные доходы (до гарантированного минимума)	Приведенные доходы (потенциал): 1) относительно среднего уровня; 2) до гарантированного уровня		
Форма утверждения и перечисления трансфертов	% от общего размера ФФПР		В абсолютных суммах		
Целевая направленность трансфертов	Нет		Средства на "северный завоз" и компенсации энерготарифов (в 2000 г. - пособия на детей)	Нет	
Компенсационные механизмы сдвигов в распределении трансфертов	Неформализованные при проведении и утверждении расчетов	Ограничения (35%) изменения долей по сравнению с 1998 г., дополнительная помощь	5% ФФПР, распределяемы по особой методике	При распределении дополнительных доходов	Нет
Процедура	Правительство (Минфин) - разработка, Госдума и Совет Федерации - рассмотрение и утверждение	Правительство (Минфин), - разработка, "трехсторонняя" Рабочая группа - рассмотрение и одобрение, Государственная Дума и Совет Федерации - утверждение			

В 1999 бюджетном году была внедрена новая формула расчета трансфертов и ее ключевой элемент - индекс бюджетных расходов. В качестве последнего использовалось отношение средних по группе регионов бюджетных расходов по отчету за 1997 год к среднероссийскому уровню. Регионы были сгруппированы по географическому принципу (экономическим районам с выделением зоны Севера и горных территорий) с учетом фактически сложившегося уровня среднедушевых расходов. Бюджетные доходы оценивались по прежней методике - на основе отчетных данных 1997 года, приведенных в условия 1999 года. Распределение трансфертов проводилось в один этап по принципу "гарантированного минимума". В целях смягчения вполне ожидаемых резких сдвигов в распределении трансфертов по сравнению с 1998 годом были введены (на основе формул) ограничения в 35% на изменение долей регионов в ФФПР относительно уровня 1998 года. Кроме того, часть средств была зарезервирована для дополнительной "компенсации потерь" и распределена по специально разработанным формулам в апреле-мае 1999 года. Впервые в бюджетной практике методика и распределение трансфертов ФФПР до их внесения в Государственную Думу рассматривались специально созданным по инициативе Правительства согласительным органом - трехсторонней Рабочей группой по совершенствованию межбюджетных отношений, что сразу же позволило жестко закрепить принцип "неизменяемости" распределения трансфертов внутри Государственной Думы.

Только после того, как был осуществлен переход к новой формуле расчетов, появилась возможность ее развития. В методике, предложенной на 2000 бюджетный год, содержался целый ряд принципиально важных нововведений. Во-первых, индекс бюджетных расходов стал рассчитываться не по данным бюджетной отчетности, а на основе объективных и, как правило, стабильных статистических параметров, таких как районные коэффициенты к зарплате, уровень цен, коммунальных тарифов, демографическая структура населения, транспортная доступность. Во-вторых, поскольку данные о фактических расходах больше не использовались, появилась возможность проведения расчетов индексов бюджетных расходов для каждого региона в отдельности, а не в среднем по тем или иным группам. Это позволило не только точнее учесть региональные особенности, но и повысить прозрачность и объективность методики, поскольку любая группировка регионов в той или иной степени является условной (на что неоднократно обращалось внимание при обсуждении методики 1999 года). В-третьих, при расчете доходов регионов впервые использовались (в качестве поправочного коэффициента) оценки налогового потенциала. Хотя в основном оценка налоговых доходов проводилась прежним методом, это позволило в явном виде ввести в расчеты второй после оценки расходных потребностей принципиальный элемент схемы бюджетного выравнивания. В-четвертых, трансферты стали рассчитываться и утверждаться не в долях от ФФПР, а в абсолютных суммах. "Долевое" распределение трансфертов, по замыслу, должно было способствовать повышению заинтересованности регионов в собираемости налогов. Однако на практике такие стимулы не действовали хотя бы потому, что основная часть налогов собирается в недотационных регионах. Кроме того, резко усложнились расчеты между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. Переход к абсолютным суммам улучшил условия бюджетного планирования на региональном уровне и вернул трансферты в общий для всех расходный статей порядок исполнения федерального бюджета. В-пятых, в состав трансфертов были включены средства на "северный завоз" и субсидии к энерготарифам. Хотя данные средства имеют целевой характер, их включение в состав трансфертов обосновывалось тем, что дополнительные потребности регионов, связанные с "транспортными" или "энергетическими" факторами учтены при оценке бюджетной обеспеченности и по своей сути являются расходами всей бюджетной сферы. Наконец, в целях усиления стимулов для поддержки экономического развития, а также обеспечения вариантности расчетов ФФПР был разделен на 2 части (подробнее см. ниже). Как и в 1999 году, методика и распределение трансфертов ФФПР, в том числе - выбор пропорций между первой и второй частями ФФПР, были утверждены трехсторонней Рабочей группы и в последующем Государственной Думой не изменялись. "Компенсационные" выплаты были ограничены распределением по особой методике (в зависимости от динамики трансфертов по сравнению с 1999 годом) примерно 5% ФФПР.

Основным нововведением 2001 года стало использование при оценке налоговых доходов регионов принципиально нового показателя - индекса налогового потенциала, полностью заменившего отчетные налоговые доходы. Были также внесены корректировки в методику расчета индекса бюджетных расходов (в частности, расширен круг учтенных расходов, формализована оценка фактора транспортной доступности). Впервые была проведена "формульные" расчеты включенных в составе трансфертов средств "северный завоз", что значительно повысило прозрачность и объективность их распределения между субъектами Федерации. "Компенсационные" выплаты были полностью вынесены за пределы ФФПР⁴.

⁴ Регионам с сокращающимся по сравнению с расчетным уровнем 2000 года трансфертом в 2001 году предусмотрено предоставление дополнительной финансовой помощи в размере, эквивалентном примерно 1,3% ФФПР, за счет дополнительных доходов федерального бюджета.

Методика, применявшаяся при распределении трансфертов ФФПР на 2001 год (приложение 1), является максимально полной реализацией заложенных в Концепции реформирования межбюджетных отношений принципов, полностью соответствует общепризнанным в международной теории и практики требованиям и может лечь в основу законодательно закрепленного механизма бюджетного выравнивания на среднесрочную перспективу

Цели и принципы бюджетного выравнивания

Главная цель распределения трансфертов, ради которой и создается ФФПР - повысить возможности субъектов Российской Федерации с низкой бюджетной обеспеченностью финансировать закрепленные за ними расходы и тем самым - обеспечить выравнивание, на максимально высоком уровне, доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям. Эта цель является "территориальным" аспектом принципа социальной справедливости.

Как и при других ее проявлениях, достижение этой цели чревато побочными негативными последствиями, в частности, проявлениями иждивенчества, искажениями стимулов для реципиентов и обострением политических конфликтов. Поэтому распределение трансфертов должно, как минимум, не препятствовать достижению:

- а) экономической эффективности - формированию и поддержанию долгосрочных институциональных стимулов для региональных властей проводить структурные преобразования, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат;
- б) бюджетной ответственности - управлению общественными финансами от имени и в интересах населения, при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики;
- в) политической консолидации - достижению общественного согласия по вопросам распределения между уровнями бюджетной системы и регионами финансовых ресурсов, созданию условий для эффективного выполнения региональными властями своих полномочий в рамках гражданского общества, упрочению территориальной целостности страны.

Методика распределения трансфертов ФФПР на 2001 год полностью отвечает этим требованиям.

Единственный критерий распределения трансфертов - уровень реальной обеспеченности, т.е. удельный (в расчете на душу населения) налоговый потенциал региона с учетом факторов и условий, ведущих к удорожанию (удешевлению) стоимости сопоставимого (стандартного) набора бюджетных услуг. При одних и тех же исходных данных и объеме ФФПР выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации может проводиться по 2-м принципам.

Первый принцип - "пропорциональное выравнивание": распределение трансфертов проводится пропорционально отставанию бюджетной обеспеченности от среднего по Российской Федерации уровня (рис. 1)⁵. Данный вариант, обеспечивая выравнивание бюджетной обеспеченности, одновременно сохраняет различия в исходной бюджетной

⁵ - впервые предложен в: Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Как соединить в формуле для расчета трансфертов принципы выравнивания и стимулирования? Финансы, 1998, № 7.

обеспеченности регионов, что создает достаточно сильные стимулы для развития собственного налогового потенциала.

Рис. 1 Распределение трансфертов по принципу «пропорционального выравнивания»

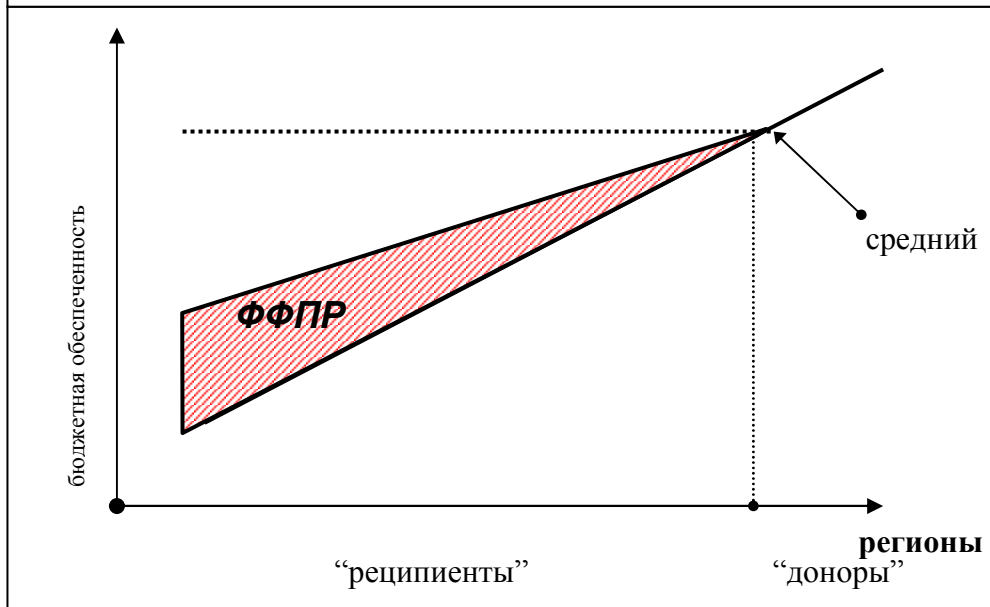
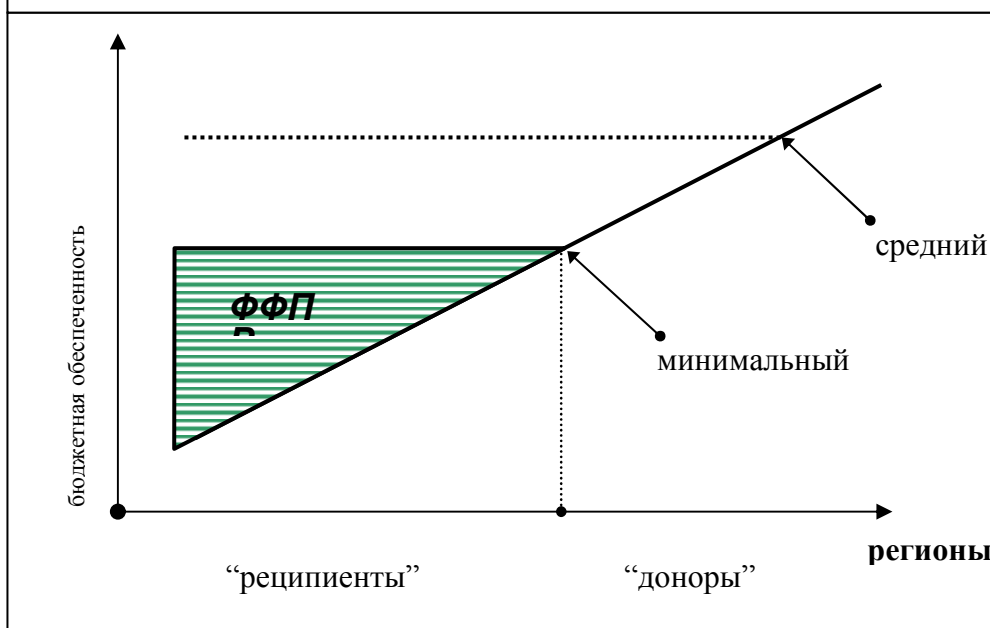


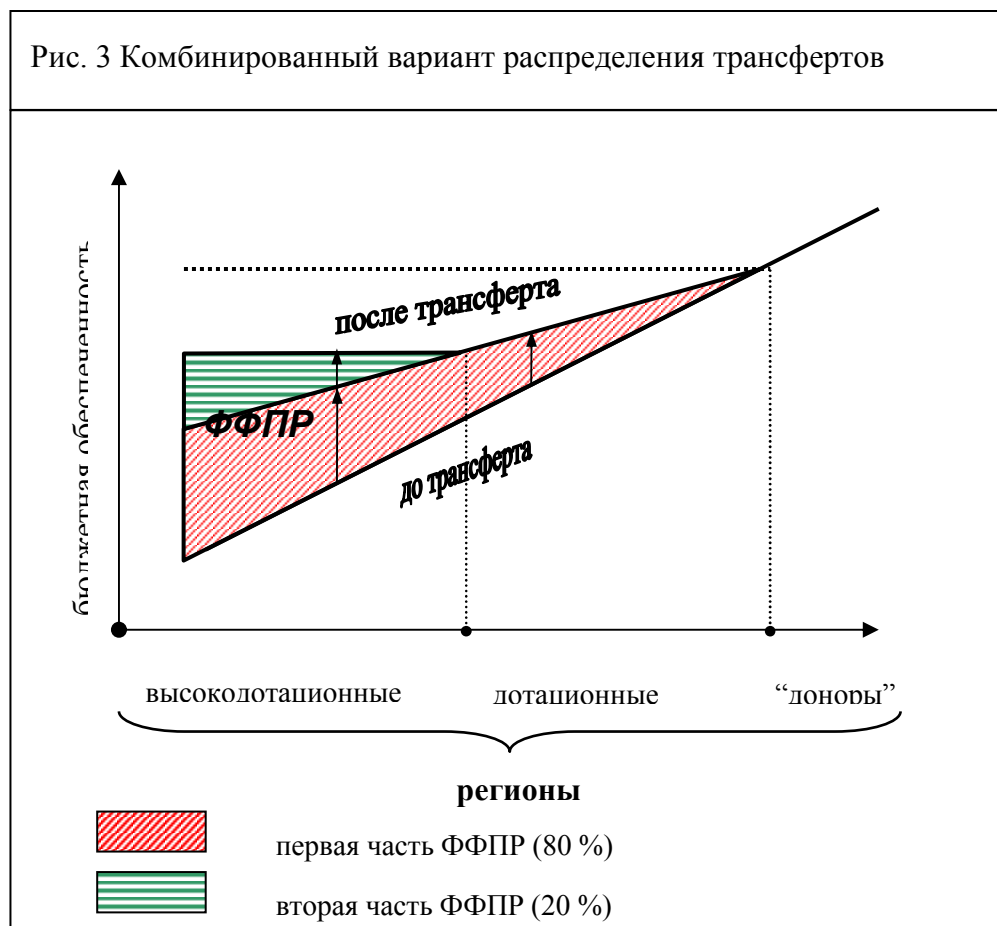
Рис. 2 Распределение трансфертов по принципу «гарантированного минимума»



Второй принцип - выравнивание до "гарантированного минимума": бюджетная обеспеченность всех дотационных регионов в результате распределения трансфертов повышается до одного и того же, максимально возможного при заданном объеме ФФПР уровня (рис. 2)⁶. В данном случае весь объем финансовой помощи концентрируется только в

⁶ предложен в 1997 г. Институтом экономики переходного периода в рамках методики выравнивания приведенных доходов.

наименее обеспеченных регионах, однако при этом они лишаются стимулов для саморазвития.



Компромиссным вариантом, впервые введенном по инициативе Минфина России при распределении трансфертов на 2000 год, является разделение ФФПР на 2 части, каждая из которых распределяется по своим критериям (первая - по принципу пропорционального выравнивания, вторая - по принципу гарантированного минимума). Помимо возможности выбора между критериями экономической эффективности (первая часть) и социальной справедливости (вторая часть), это создает возможность вариантного распределения трансфертов без нарушения исходных расчетов. При рассмотрении проекта бюджета на 2000 года Рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений был выбран вариант 80 на 20 (в пользу первой части), который затем был сохранен и на 2001 год (рис. 3).

Данный вариант обеспечивает повышение бюджетной обеспеченности регионов с душевыми доходами ниже среднего уровня, особенно существенно - для наименее развитых регионов. Тем самым достигается главная цель распределения трансфертов.

Экономическая эффективность обеспечивается, как минимум, двумя способами. Во-первых, как видно из рис. 3, ни один дотационный регион после распределения трансфертов не может по бюджетной обеспеченности не только опередить, но даже и догнать какой-либо из регионов, не получающих трансфертов. Таким образом, опора только на собственные доходы в любом случае выгоднее ориентации на трансферты. Во-вторых, для "среднедотационных" регионов (т.е. получающих только первую часть трансфертов) повышение собственных доходов не приводит аналогичному снижению трансфертов, а падение собственных доходов не полностью компенсируется трансфертами. Таким образом, для значительного числа регионов сохраняется заинтересованность "подниматься" и

опасения "снижаться" по линии собственных доходов. Эти стимулы и анти-стимулы отсутствуют только для высокодотационных регионов, не имеющих сколько-нибудь существенного налогового потенциала.

Бюджетная ответственность достигается принципиальным отказом от использования при оценке бюджетной обеспеченности данных о фактических расходах и доходах. Ведь если распределять трансферты по отчетным доходам и расходам, да еще согласуемым с регионами (а именно это делалось до перехода к новой методике), то больше средств получит тот, кто больше утаит доходов, "покажет" больше расходов и вообще лучше умеет "согласовывать" исходные данные. В результате объективно появляется заинтересованность в занижении доходов, переводе их во внебюджетные фонды, необоснованном предоставлении льгот, завышении расходов, накоплению долгов, искажению бюджетной отчетности и т.д. Для противодействия этой практике необходимо сопоставлять налоговый потенциал и расходные потребности регионов на основе объективных и проверяемых (в том числе - чисто статистическими методами) показателей, как в можно в меньшей степени контролируемых получателями финансовой помощи.

Политическая консолидация достигается, прежде всего, абсолютной прозрачностью исходных данных, воспроизводимостью (проверяемостью) расчетов, открытым и гласным их обсуждением. Кроме того, с этой точки зрения серьезными преимуществами обладает двухзвенная структура ФФПР. Бюджетное выравнивание - по определению политический процесс, в котором должны участвовать разные ветви и уровни власти. Чрезмерная жесткость любого из предлагаемых вариантов в конечном счете может обернуться его полной противоположностью - индивидуальной "подгонкой" расчетов под нужды наиболее влиятельных (активных) регионов. Сама возможность изменения в ходе бюджетного процесса соотношения между первой и второй частями ФФПР, а значит и изменения распределения трансфертов между регионами с различным уровнем бюджетной обеспеченности позволяет четко разграничить сугубо технические и политические аспекты методики, способствуя формированию традиций открытого обсуждения и принятия действительно политических решений, с одной стороны, и защищая распределение трансфертов от индивидуального лоббирования, с другой. При этом, как показывает опыт рассмотрения бюджета на 2001 год, объективное несовпадение региональных интересов делает соотношение между двумя частями ФФПР весьма устойчивым, что минимизирует основной недостаток двухзвенной структуры Фонда - потенциальную нестабильность распределения трансфертов.

Проблемы оценки бюджетной обеспеченности регионов

Результаты бюджетного выравнивания определяются оценкой исходной (до распределения трансфертов) бюджетной обеспеченности регионов. Последняя обычно измеряется налоговыми ресурсами, имеющимися (остающимися) в распоряжении региональных и местных властей для финансирования закрепленных за ними расходов, тем или иным образом соотнесенными с расходными потребностями. Налоговые ресурсы, в свою очередь, зависят от уровня и структуры экономического развития регионов, расходные потребности - от численности и структуры населения и стоимости производства единицы бюджетных услуг.

Как уже отмечалось, принципиальное требование к оценке налоговых ресурсов - использование показателей экономического потенциала, а не фактически собранных налогов.

Существует несколько теоретических методов оценки налогового потенциала регионов, каждый из которых имеет свои преимущества и недостатки⁷.

Необходимо отметить, что в рамках действовавшей в 1994-1998 гг. методики по сути применялся один из таких методов (разновидность так называемой "репрезентативной налоговой системы"), когда налогооблагаемые базы по отчетам налоговых органов по каждому региону и виду налогов умножались на планируемые ставки и нормативы расщепления. Однако в российских условиях он не обеспечивал требуемых объективности, прозрачности и "нейтральности" к налоговым усилиям из-за массового уклонения от уплаты налогов, высокой доли теневой экономики, нестабильного налогового законодательства, заинтересованности региональных (местных) администраций в "укрывании" налоговых доходов, возможностей лоббирования, зависимости налоговых органов и предприятий от региональных администраций. Более того, можно даже указать на недостаточную заинтересованность самих территориальных налоговых органов в предоставлении объективной и достоверной отчетности о налогооблагаемых базах, поскольку "разверстка" планов по сбору налогов в федеральный бюджет (а значит и отчислений в бюджеты регионов) вплоть до недавнего времени в основном осуществлялась методом "от достигнутого"⁸.

В качестве альтернативы в новой методике был использован также известный метод оценки налогового потенциала регионов на основе показателя валового регионального продукта (ВРП)⁹. Это обобщающий показатель результатов экономической деятельности, региональный аналог (с некоторыми модификациями) показателя валового внутреннего продукта (ВВП), который используется для оценки налогового потенциала страны в целом при разработке федерального бюджета. Показатель ВРП публикуется Госкомстатом России с 1994 года, методика его расчета, несмотря на ряд остающихся трудностей, постоянно совершенствуется. Как и любой статистический показатель (в том числе, например, численность населения), он является оценочным, однако возможное (не более) снижение точности расчетов с излишком компенсируется его большей независимостью от региональных администраций и налоговых органов, отсутствием у предприятий явной заинтересованности искажать статистическую отчетность, "проверяемостью" статистическими моделями и методами, хотя бы самым общим ("отраслевым") учетом теневой экономики, возможностями проведения независимых альтернативных оценок.

В рамках методики трансфертов был разработан принципиально новый способ учета при оценке налогового потенциала отраслевых особенностей экономики регионов. Его суть - в

⁷ применительно к России их анализ впервые был проведен в: Х.Мартинес, Дж. Боекс "Анализ альтернативных показателей фискального потенциала регионов Российской Федерации", рабочий доклад Министерству финансов Российской Федерации в рамках проекта USAID "Налоговая и бюджетная реформа в Российской Федерации" (1997 г.). См. также С.Баткибеков, П.Кадочников, О.Луговой, С.Синельников, И.Трунин. Оценка налогового потенциала и распределение финансовой помощи из федерального бюджета. В сб. Совершенствование межбюджетных отношений в России. М: Институт экономики переходного периода, 2000 (Научные труды № 24Р).

⁸ С 1999 года Министерство налогов и сборов разрабатывает налоговые паспорта регионов, которые, как предполагается, позволят повысить объективность планирования налоговых доходов федерального бюджета в территориальном разрезе.

⁹ более точно, в методике используется сумма добавленных стоимостей отраслей экономики. Учитывая, что с 2001 года косвенные налоги либо сокращаются, либо в основном будут поступать в федеральный бюджет, это лишь повышает точность оценок. Кроме того, из расчетов исключена добавленная стоимость сельского хозяйства, более 90% которой производится населением и налогами практически не облагается (во многих субъектах Федерации добавленная стоимость сельскохозяйственных предприятий отрицательна, доля отрасли в суммарных налоговых доходах субъектов Федерации не превышает 2%).

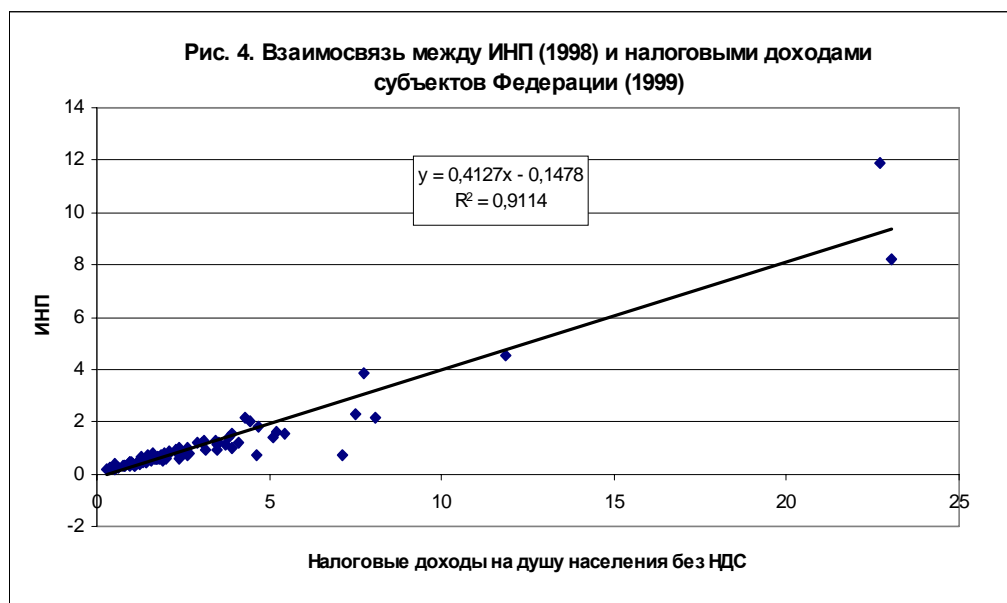
расчете "вложенных" в друг друга поправочных коэффициентов, отражающих различия в налоговой нагрузке на разные отрасли экономики. Поскольку, например, промышленность на 1 рубль добавленной стоимости генерирует больше налоговых поступлений, чем ЖКХ, для регионов с более высоким удельным весом промышленности в ВРП расчетная оценка налогового потенциала "автоматически" повышается и наоборот. При этом, как оказалось, даже нет необходимости в расчете абсолютных уровней налоговых нагрузок на те или иные отрасли, достаточно знать их соотношение, определяемое прямым сопоставлением отраслевой структуры добавленной стоимости (продукции) и налоговых поступлений. Хотя в практическом применении этого метода имеется ряд нерешенных проблем (в частности, неполная сопоставимость отраслей в статистической и налоговой отчетности, отсутствие данных о добавленной стоимости по отраслям промышленности), в основном они носят сугубо технический характер. Налоговый (по России в целом) и статистический (по регионам) учет по сопоставимому и более дробному набору отраслей (прежде всего, в промышленности), для чего имеется вся первичная информация, может существенно повысить надежность оценок налогового потенциала регионов (в том числе - для целей планирования федеральных доходов в территориальном разрезе).

В итоге был разработан показатель "индекс налогового потенциала" (ИНП), характеризующий относительные (в расчете на душу населения по сравнению со среднероссийским уровнем) возможности экономики регионов, с учетом их уровня развития и структуры, генерировать налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

По расчетам Центра фискальной политики (рис.4), между расчетными значениями ИНП и фактическими налоговыми поступлениями в бюджеты субъектов Федерации имеется статически значимая зависимость, доказывающая правомерность его использования в бюджетном выравнивании. При этом следует особо подчеркнуть, что при любой оценке налогового потенциала (в том числе применявшейся в прежней методике трансфертов) полного совпадения быть не может в принципе. Более того, метод, дающий 100-процентное совпадение с фактическими поступлениями, является либо "избыточным" (проще отслеживать только налоговые доходы), либо, что более вероятно, не вполне корректным с точки зрения методики и/или источников данных, поскольку в нынешних российских условиях достаточно трудно представить, что во всех регионах прилагаются одинаковые налоговые усилия.

При обсуждении концепции индекса налогового потенциала приводились два основных и взаимоисключающих критических замечания.

С одной стороны, указывалось на неправомерность использования при распределении трансфертов данных о ВРП за 1998 год, с другой - высказывались опасения о "дестимулировании" в результате использования показателя ВРП регионов к экономическому развитию. Теоретически в методике могли бы использоваться прогнозные оценки Минэкономразвития России о динамике ВРП в 1999-2001 гг., однако это снизило бы объективность и прозрачность расчетов. При этом сопоставление отчетных данных 1998 года с прогнозом Минэкономразвития показывает, что сдвиги в относительном уровне ВРП (в расчете на душу населения по сравнению со среднероссийским значением) незначительны.



Что еще более важно, переход от отчетных к прогнозным значениям действительно привел бы к ослаблению экономических стимулов, поскольку произошло бы перераспределение трансфертов в пользу регионов с меньшими (в том числе по субъективным причинам) темпами экономического роста¹⁰. Использование же базового 1998 года фактически "оставляет" в регионах результаты экономического развития за 1999-2001 гг. Учитывая, что для большинства регионов удельный вес трансфертов в общих доходах не превышает 10-15%, это обеспечивает достаточные стимулы как для поддержки экономического роста, так и для сокращения масштабов "теневой" экономики, поскольку дополнительные налоговые доходы будут получены уже в 2001 году, а возможное негативное влияние на размер трансфертов более высоких темпов экономического роста по сравнению с другими регионами скажется не ранее 2004 года. Более того, видимо, целесообразно еще в большей степени ослабить влияние территориальных различий в экономическом росте на распределение трансфертов путем использования при оценке налогового потенциала данных о ВРП в среднем за 3 последних отчетных года (например, для 2002 года - 1997-1999 гг.). В любом случае прежняя методика, в которой применялись данные о начисленных налогах, имела намного более сильные "анти-стимулы" не только для экономического развития (приводившему к росту налоговых доходов), но и для повышения собираемости налогов (либо показу их в налоговой отчетности).

Следует также особо выделить проблему несовпадения регионов экономической деятельности (производства ВРП) и уплаты налогов. Здесь есть, как минимум, 2 аспекта.

Во-первых, в России существует практика так называемых "внутренних офф-шорных зон" (ЗАО, ряд республик и автономных округов, муниципальных образований). Право региональных и местных властей устанавливать, в предусмотренных федеральным законодательством случаях, налоговые льготы не должно подвергаться сомнению, тем более что при использовании для расчета трансфертов налогового потенциала это не ведет к росту трансфертов и "экспорту" налогового бремени в другие регионы. Однако "налоговая"

¹⁰Следует особо подчеркнуть, что и в рамках прежней методики проводилось не прогнозирование налоговых доходов субъектов Федерации, а пересчет отчетных данных в условия нового налогового и бюджетного законодательства. В этом отношении новая методика сохраняет ранее действующий принцип: пока нет абсолютно прозрачной и формализованной методики (модели) прогнозирования экономического развития территорий, распределение трансфертов должно проводиться по отчетным, а не прогнозным данным.

конкуренция регионов (как и конкуренция на товарных рынках, рынках капиталов) не должна быть "недобросовестной". Признаки последней хорошо известны, она требует пресечения на законодательном уровне. Определенные шаги в этом направлении уже сделаны (отмена льгот в ЗАТО), однако необходим более широкий нормативно-правовой механизм, автоматически вводящий против регионов, проводящих такую политику и фактически лишаящих налоговых доходов другие регионы, те или иные экономические санкции, в том числе - сокращение трансфертов и других видов финансовой помощи из федерального бюджета.

Во-вторых, многие крупные компании не полностью выполняют требования федерального законодательства о распределении налоговых поступлений между своими филиалами и подразделениями¹¹. Во многом это объяснялось пассивной позицией региональных (местных) властей, поскольку "недобор" налогов до недавнего времени в той или иной степени возмещался увеличением трансфертов. Переход к показателю налогового потенциала должен изменить эту ситуацию, побуждая региональные власти тщательнее отслеживать вклад подразделений крупных компаний в налоговый потенциал и в фактические налоговые платежи по данной территории.

К этой же проблеме примыкает вопрос о так называемых "внутрикорпоративных" ценах. Теоретически заниженные для тех или иных дочерних структур, но стабильные цены не должны существенно искажать налоговый потенциал, поскольку в статистической отчетности, отражаются заниженные же значения показателей, в конечном счете формирующих ВРП. Однако, поскольку уровень цен и ценовая политика вертикально-интегрированных компаний постоянно меняются, возможны временные "возмущения" в оценках налогового потенциала нефтедобывающих регионов (большинство из которых, тем не менее, в любом случае имели бы среднюю или высокую бюджетную обеспеченность). Использование ИНП может способствовать повышению заинтересованности региональных властей в более интенсивном использовании создаваемого на территории дочерними предприятиями вертикально-интегрированных компаний налогового потенциала. Эти усилия должны быть поддержаны принимаемыми на федеральном (в том числе - окружном) уровне мерами по упорядочиванию применения "внутрикорпоративных" цен как фактора "миграции" налоговых платежей, имея в виду интересы не только федерального, но и территориальных бюджетов.

Что касается оценки относительных (в расчете на душу населения) расходных потребностей регионов, то в международной практике бюджетного выравнивания они либо принимаются равными для всех регионов (Канада, Германия), либо корректируются набором параметров, в основном характеризующих численность и структуру населения как потребителя бюджетных услуг. В обоих вариантах стоимость производства бюджетных услуг обычно принимается одинаковой (или оценивается экспертно), что, очевидно, мало подходит для российских условий. Используемый в новой методике трансфертов индекс бюджетных расходов представляет собой один из развитых методических инструментов для решения этой весьма непростой проблемы¹².

¹¹ В отношении налога с наиболее мобильной и "нераспределяемой" налоговой базой - НДС - единственный способ решения данной проблемы - полное зачисление НДС в федеральный бюджет с последующим частичным перераспределением средств между регионами (Именно такой подход реализован в федеральном бюджете на 2001 год). В противном случае неизбежны перекосы, при которых 5 регионов с 16% населения получают более 30% "региональной" части НДС.

¹² Термин "индекс бюджетных расходов" и метод его расчета по нормативным среднедушевым доходам был предложен в: С.Н.Хурсевич Использование нормативного метода при организации бюджетного выравнивания

Индекс бюджетных расходов (ИБР) показывает, насколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на душу населения) в данном субъекте Федерации, с учетом объективных региональных факторов и условий, по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем для предоставления одного и того же объема бюджетных услуг. Его значение определяется 15 параметрами, которые можно разбить на 2 группы: 1) показатели, характеризующие структуру населения субъектов Федерации - число детей (дошкольного и школьного возраста, а также учащихся учреждений начального и среднего профессионального образования, финансируемых из региональных бюджетов), удельный вес населения старше и младше трудоспособного возраста, удельный вес населения с доходами ниже прожиточного минимума, удельный вес населения, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза продукции, горных районах, а также в мелких населенных пунктах, численность ветеранов; 2) показатели, характеризующие стоимость единицы бюджетных услуг - районные коэффициенты к заработной плате, уровень цен (по 25 продуктам питания), стоимость содержания 1 кв.м жилья, минимальный тариф на электроэнергию для населения, плотность транспортных путей постоянного действия, нормативная численность сотрудников правоохранительных органов. Все они либо официально публикуются Госкомстатом России, либо утверждены правовыми актами федерального уровня.

Как и в отношении индекса налогового потенциала, в адрес ИБР высказывалась критика с двух разных позиций.

С одной стороны, его расчеты воспринимаются как чрезмерно громоздкие и непрозрачные. В принципе действительно возможно их упрощение, но только за счет отказа от учета тех или иных региональных особенностей. На данном этапе реформы межбюджетных отношений вряд ли это является оправданным, тем более, что по сути расчеты стали намного проще, объективнее и прозрачнее, чем это было при прежней методике, предусматривающей пересчет, а по сути - индивидуальное согласование отчетных данных 1991 года в условия планового года по 30-40 расходным статьям.

С другой стороны, выдвигаются многочисленные предложения по учету дополнительных расходных статей или поправочных коэффициентов. В соответствии с Концепцией реформирования межбюджетных отношений оценка расходных потребностей регионов ограничена социально-значимыми расходами, как правило, привязанными к численности населения. Анализ показывает, что этого вполне достаточно для отражения подавляющей части межрегиональных различий. Включение в расчеты равномерно размещенных, незначительных по объему и/или не поддающихся подушевому нормированию видов расходов не приведет к сколько-нибудь значимому изменению результатов расчетов, однако снизит их прозрачность и сделает процедуру расчетов более сложной.

Еще одним остающимся дискуссионным вопросом является использование в расчетах среднероссийских ("федеральных") нормативов по учтенным видам расходов. Преимуществом этого подхода является большая прозрачность расчетов и подготовка базы для внедрения подушевого принципа финансирования бюджетных услуг на региональном и местном уровне. Однако данные нормативы (как правило, разрабатываемые соответствующими федеральными ведомствами) официально не утверждены, не имеют

1996, № 10, № 11 (см. также ряд других публикаций того же автора в 1996-1998 гг.). Концепция коэффициента, характеризующего межрегиональные различия в стоимости бюджетных услуг, была предложена в: Лавров А.М. Мифы и рифы российского бюджетного федерализма. М: Магистр, 1997. См. также О.Луговой, С.Синельников, И.Трунин. Разработка бюджетных нормативов и методики оценки межрегиональных различий в бюджетных потребностях субъектов Российской Федерации. В сб. Совершенствование межбюджетных отношений в России. М: Институт экономики переходного периода, 2000 (Научные труды № 24Р).

четкой (сопоставимой) методики расчетов, не привязаны к качеству предоставляемых услуг. К тому же включение (или не включение) в расчеты в явном виде тех или иных видов расходов может вносить искажения в бюджетную политику регионов (традиции централизованного планирования позволяют представителям различных ведомств ссылаться при формировании региональных бюджетам на "контрольные цифры" Минфина). Более предпочтительным представляется "прямой" расчет ИБР по вышеперечисленным параметрам (с возможным их сокращением), без формирования на промежуточных этапах оценок "условно-нормативных" расходов и их суммы, тем более, что абсолютные значения среднероссийских нормативов на самом деле на результаты расчетов ИБР не влияют (имеет значение лишь их соотношение друг с другом).

Как в отношении ИНП, так и ИБР, принципиально важным является то, что они не являются прогнозом или тем более планом доходов и расходов субъектов Федерации. С точки зрения общепризнанных принципов бюджетного федерализма это является само собой разумеющимся, однако традиции бюджетного централизма приводят к постоянным ссылкам на якобы "планируемые" или даже "доведенные" до субъектов Российской Федерации Минфином России "контрольные" параметры доходов или расходов, требованиям со стороны регионов по их пересмотру, дополнению, согласованию и т.д. Необходимо еще раз подчеркнуть, что в соответствии с Бюджетным кодексом субъекты Федерации самостоятельно формируют и исполняют свои бюджеты. Централизованное "планирование" или даже "сбалансирование" их доходов и расходов невозможно как с содержательной, так и с технической точки зрения, а если бы такие возможности и имелись, то для этого не нужны были бы никакие формулы и критерии распределения трансфертов. Единственное, что можно сделать на федеральном уровне, оставаясь в рамках бюджетного федерализма - это разработать и реализовать максимально объективную и предельно прозрачную методику выравнивания бюджетной обеспеченности регионов.

Результаты распределения трансфертов на 2001 год

Результаты расчетов трансфертов на 2001 год представлены в приложении 2¹³.

Традиционный и наиболее очевидный подход к их объяснению - "от достигнутого", т.е. на основе сравнения с показателями 2000 года (или более ранних лет) - по темпам роста или долям в ФФПР. Примерное соответствие уровню прошлого года (средним темпам роста объема трансфертов) или "умеренный" рост, как правило, считаются достаточно "объяснимым", вопросы или несогласие вызывает относительное или тем более абсолютное снижение размера трансфертов либо, в ряде случаев, их "чрезмерно резкий" (по мнению "внешних" по отношению к соответствующим регионами, наблюдателей) рост.

При этом наиболее общим и обоснованным ответом на вопрос о причинах изменений (любых) в распределении трансфертов по сравнению с 2000 годом, был бы ответ о том, что изменилась методика оценки налогового потенциала и расходных потребностей (т.е., став более обоснованной и прозрачной, она привела к снижению трансфертов для регионов с ранее "занижаемой" бюджетной обеспеченностью и повышению - для регионов с ранее "завышенной" обеспеченностью). Кроме того, определенное влияние оказали и сдвиги в динамике производства между 1997 и 1998 гг. (в частности, экономический рост, в первую

¹³ - формирование исходных данных и проведение расчетов - А.Г.Бирюков при участии Л.А.Мальгиной (Минфин России), аналитическая и экспертная поддержка - Г.В.Курляндская (Центр фискальной политики), В.В.Онищенко (Фонд реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов), автоматизированная модель для вариантных расчетов - Е.И.Николаенко (Центр фискальной политики).

очередь, затронул экспортоориентированные регионы), а также искаженная, по тем или иным причинам, исходная база в распределении трансфертов.

Для методики, "настроенной" на жесткие методологические принципы и не использующей отчетные данные об исполнении бюджетов регионов, полученные на 2001 год результаты расчетов являются достаточно стабильными (табл. 2).

Таблица 2. Группировка субъектов Российской Федерации по изменению абсолютного размера трансфертов в 2001 году по сравнению с 2000 годом

Отношение трансферта ФФПР в 2001 г. к 2000 г.	Субъекты Российской Федерации (в порядке снижения темпов роста)
Значительный рост (более 2,4)	Московская область, Челябинская область, Ленинградская область, Кировская область, Республика Калмыкия, Чувашская республика, Приморский край, Республика Саха (Якутия), Республика Алтай, Курганская область, Таймырский АО - 11 регионов
Рост выше среднего (от 2,0 до 2,4)	Омская область, Волгоградская область, Воронежская область, Амурская область, Еврейская автономная область, Рязанская область, Новосибирская область, Республика Северная Осетия - 8 регионов
Средний рост (от 1,6 до 2,0)	Республика Тыва, Ульяновская область, Тамбовская область, Карачаево-Черкесская Республика, Хабаровский край, Архангельская область, Пензенская область, Владимирская область, Ростовская область, Республика Марий-Эл, Алтайский край, Читинская область, Калининградская область, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Ингушская Республика, Чукотский АО, Краснодарский край, Усть-Ордынский Бурятский АО - 19 регионов
Рост ниже среднего (от 1,2 до 1,6)	Псковская область, Республика Адыгея, Республика Мордовия, Корякский АО, Магаданская область, Коми-Пермяцкий АО, Республика Хакасия, Агинский Бурятский АО, Ставропольский край, Тверская область, Калужская область, Брянская область, Камчатская область, Саратовская область, Ивановская область, Костромская область, Кабардино-Балкарская Республика, Тульская область, Эвенкийский АО, Курская область, Республика Карелия - 21 регион
Низкий рост или падение (менее 1,2)	Орловская область, Смоленская область, Сахалинская область, Удмуртская Республика, Кемеровская область, Новгородская область, Астраханская область, Томская область, Иркутская область, Мурманская область, Оренбургская область, Ненецкий АО, Белгородская область - 13 регионов

Для 19-ти регионов относительный размер трансферта по сравнению с 2000 г. практически не изменился, еще 29 регионов попали в группы с ростом незначительно выше или ниже среднего уровня. Таким образом, для 2/3 дотационных регионов ситуация по сравнению с 2000 годом принципиально не изменилась, что, как предполагается в рамках рассматриваемого подхода, не требует дополнительных обоснований. Это вполне приемлемый результат, поскольку при любой формализованной методике неизбежны чисто "счетные" сдвиги в распределении трансфертов.

Специального объяснения, в рамках логики метода "от достигнутого", требуют 24 региона с относительно резкими изменениями в размерах трансфертов (без учета Чеченской республики).

В первой группе, для которой размер трансферта вырос более чем в 2,4 раза, прежде всего, следует выделить Челябинскую и Московскую области, "вернувшихся", после некоторого перерыва, в число дотационных регионов, а также оказавшуюся фактически в такой же ситуации Ленинградскую область. Эти регионы имеют достаточный экономический потенциал, на который, тем не менее, оказывает негативное влияние ряд объективных факторов (для Московской и Ленинградской областей - "соседство" с Москвой и Санкт-

Петербургом, отсутствие "собственного" административно-экономического центра, особенности маятниковой миграции, высокий удельный вес населения старше трудоспособного возраста, для Челябинской области - самые крупные в России "закрытые города", вплоть до недавнего времени являвшиеся "внутренними офф-шорами", а также, вероятно, сложная экологическая ситуация). В результате по бюджетной обеспеченности все они находятся на грани, разделяющей дотационные и недотационные регионы. Для таких регионов темпы роста (падения) трансфертов даже при незначительном изменении методики могут измеряться в "разгах", а не в процентах, при этом удельный вес трансфертов в их общих доходах в любом случае остается незначительным.

Еще одна специфическая группа "чрезмерно быстро растущих" регионов - республики Калмыкия и Алтай, а также Таймырский автономный округ. В принципе все они - типичные высокодотационные регионы с низким уровнем экономического развития и наличием, в ряде случаев, значимых "удорожающих" факторов. Из-за ряда особенностей переход к использованию в расчетах вместо фактически собранных налогов (налоговой базы) налогового потенциала с точки зрения размера трансферта оказался для них особенно благоприятным. Как известно, республики Калмыкия и Алтай, как и ряд других высокодотационных субъектов Федерации (республика Тува, Усть-Ордынский и Эвенкийский автономные округа) уже несколько лет проводят политику "внутренних офф-шоров", переманивая за счет предоставления налоговых льгот налогоплательщиков из других регионов. На показателях, характеризующих экономическое развитие территорий, деятельность этих "перемещенных" юридических лиц практически не отражается, однако она частично попадает в налоговую отчетность (налоговая база, а не фактические поступления), что несколько ограничивало рост трансфертов для этих регионов. Данная коллизия, очевидно, не может быть разрешена в рамках методики бюджетного выравнивания без существенного искажения стимулов к развитию собственной налоговой базы регионов, необходима нормативно-правовая база по предотвращению этой практики. Что касается Таймырского автономного округа, то при низком уровне экономического развития он получает (по специальным соглашениям) часть поступлений от Норильского ГОКа - крупнейшего налогоплательщика Красноярского края. В дальнейшем, в случае подтверждения устойчивости таких отношений, потребуется принять решение об "условном переносе" части налогового потенциала Красноярского края в Таймырский АО. Данная ситуация, очевидно, является уникальной и также не могла быть учтена в рамках формализованной методики.

Другие "быстро растущие регионы" являются либо высокодотационными, преимущественно сельскохозяйственными территориями (Чувашия, Курганская область), либо крупными по численности населения регионами, с ярко выраженными "удорожающими" факторами (Республика Якутия) или стагнирующей, по тем или иным причинам, экономикой и обостряющимся социальным кризисом (Приморский край), либо, наконец, регионами, расположенными на "стыке" качественно различных экономико-географических зон и в силу этого длительное время страдавшими от "усреднения" показателей, в основном - стандартов по ЖКХ (Кировская область).

На противоположном "полюсе" расположены 13 субъектов Федерации, для которых размер расчетного трансферта на 2001 год вырос менее чем на 20% или оказался ниже абсолютного уровня 2000 года (вплоть до 0).

Среди них, прежде всего, следует выделить Астраханскую, Орловскую, Кемеровскую области и Удмуртскую республику. В 2000 году в их трансферты были включены значительные "компенсации" снижения трансфертов по сравнению с 1999 годом (когда, в свою очередь, также использовались различные компенсирующие механизмы). По

сравнению с расчетным ("чистым") трансфертом 2000 года трансферт на 2001 год для Орловской, Кемеровской областей и Удмуртии вполне "объяснимо" растет в 1,3-1,4 раза. Что касается Астраханской области, для которой расчетный трансферт остался на уровне 2000 г. (т.е. снизился в реальном выражении), то за последние годы она сделала резкий рывок в уровне экономического развития, но, видимо, пока сталкивается с определенными трудностями в использовании объективно возросшего налогового потенциала (по-видимому, из-за его высокой территориальной и отраслевой концентрации, а также внутрикорпоративных перетоков средств в системе Газпрома и "Межрегионгаза").

Для двух регионов (Смоленской и Сахалинской областей) трансферт вырос примерно на 10%. Сахалинская область при расчетах на 1999-2000 гг. значительно выигрывала от "среднерайонных" параметров, используемых при оценке ИБР, переход в 2001 году к более точному их учету (в частности, транспортного фактора) стал формальной причиной стабилизации ранее заметно выросшего трансферта. С содержательной точки зрения следует отметить ускорение темпов экономического развития области за счет реализации соглашений о разделе продукции и связанный с этим резкий рост поступлений в различные внебюджетные фонды. Для Смоленской области, напротив, крайне благоприятным оказался переход в 2000 г. от среднерайонных к индивидуальным индексам бюджетных расходов, в результате чего размер расчетного трансферта вырос в 3 раза. "Отложенным" эффектом это роста и стала стабилизация трансферта на 2001 год.

Особого объяснения, вероятно, требует снижение размера трансферта для Новгородской области. Здесь сложилась "зеркальная" ситуация "внутренним офф-шорам". Областной администрации за счет активной экономической политики и улучшения инвестиционного климата удалось привлечь в регион значительные инвестиции, которые уже благоприятно сказались на уровне производства и, соответственно, налоговом потенциале. Однако ценой за это стала система налоговых льгот инвесторам, которую нельзя отменить "одним решением". Таким образом, здесь впервые в России проявилась проблема перехода от политики привлечения инвестиций к политике их трансформации в налоговые доходы.

Остальные 6 регионов со снижающимся трансфертом - как правило, относительно развитые (или, как Ненецкий АО, быстро растущие) регионы с крупной налоговой базой и экспортным потенциалом. Доля трансфертов в их бюджетных доходах всегда составляла и при любой формализованной методике будет составлять не более 5-10%. По своим основным параметрам большинство из них практически не уступает "пограничным" недотационным регионам и, в случае сохранения тенденций к экономическому росту, имеет высокую вероятность в ближайшей перспективе окончательно выйти из "зоны дотационности".

Таким образом, в целом сдвиги в размещении трансфертов по сравнению с 2000 годом вполне объяснимы. При этом необходимо иметь в виду, что в условиях переходного (к новой методике) периода сам принцип оценки результатов распределения трансфертов "от достигнутого" может рассматриваться лишь как дополнительный. Для объяснения полученных результатов распределения трансфертов следует сравнивать не 2001 год с 2000 годом, а регионы друг с другом, используя введенные критерии выравнивания ("от нормативного").

Приложение 2 дает все необходимые для этого данные, которые для любых сочетаний регионов приводят к следующим результатам:

а) Регионы с примерно одинаковой численностью населения и близкими значениями ИНП и ИБР ("близнецы") имеют примерно равный трансферт:

Сравниваемые регионы	Население, тыс. чел.	ИНП	ИБР	Отношение	Разность	Трансферт, млн.руб.
----------------------	----------------------	-----	-----	-----------	----------	---------------------

1. Владимирская обл.	1 585	0,548	0,822	0,667	-0,274	1 005
Тверская обл.	1 579	0,559	0,898	0,667	-0,294	1 094
2. Волгоградская обл.	2 677	0,663	0,801	0,828	-0,138	855
Саратовская обл.	2 688	0,609	0,751	0,811	-0,142	885
3. Бурятия	1 032	0,582	1,363	0,427	-0,781	2 664
Читинская обл.	1 167	0,646	1,362	0,475	-0,716	2 603

б) Среди регионов с примерно одинаковой численностью населения и налоговым потенциалом, но разным ИБР ("коллеги") размер трансферта больше у региона с большим ИБР (не прямо пропорционально):

Сравниваемые регионы	Население, тыс. чел.	ИНП	ИБР	Отношение	Разность	Трансферт, млн.руб.
1. Калужская обл.	1 079	0,516	0,835	0,618	-0,319	796
Курганская обл.	1 096	0,525	0,966	0,544	-0,441	1 338
2. Калмыкия	315	0,333	0,915	0,365	-0,581	643
Тува	311	0,350	2,109	0,166	-1,759	2 168
3. Коми-Пермяцкий АО	150	0,232	1,295	0,179	-1,063	630
Усть-Ордынский АО	143	0,257	1,558	0,133	-1,187	740

в) Среди регионов с примерно одинаковой численностью населения и ИБР, но разным ИНП ("одноклассники") размер трансферта больше у региона с меньшим налоговым потенциалом (не прямо пропорционально):

Сравниваемые регионы	Население, тыс. чел.	ИНП	ИБР	Отношение	Разность	Трансферт, млн.руб.
1. Пензенская обл.	1 467	0,398	0,789	0,505	-0,391	1 706
Ульяновская обл.	1 463	0,658	0,792	0,831	-0,134	454
2. Новгородская обл.	727	0,743	0,928	0,800	-0,185	312
Псковская обл.	800	0,436	0,989	0,441	-0,552	1 437
3. Кировская обл.	1 581	0,556	0,906	0,614	-0,350	1 419
Удмуртия	1 629	0,803	0,899	0,893	0,096	361

г) Среди регионов с близкими значениями ИНП и ИБР, а также их соотношения и разности ("соседи") абсолютный размер трансферта определяется численностью населения (близко к пропорциональной зависимости):

Сравниваемые регионы	Население, тыс. чел.	ИНП	ИБР	Отношение	Разность	Трансферт, млн.руб.
1. Марий Эл	759	0,456	0,873	0,522	-0,417	913
Мордовия	929	0,451	0,833	0,541	-0,382	987
Чувашия	1 359	0,469	0,851	0,559	-0,383	1 419
2. Кабардино-Балкария	786	0,342	0,970	0,352	-0,628	1 751
Карачаево-Черкессия	431	0,324	0,983	0,330	-0,659	1 027
Северная Осетия	670	0,336	0,981	0,342	-0,645	1 545
3. Новосибирская обл.	2 740	0,710	1,025	0,693	-0,315	1 997
Омская обл.	2 164	0,710	0,999	0,711	-0,289	1 448

В основе этих и всех других сочетаний - "нормативный" принцип бюджетного выравнивания, при котором реальный (т.е. разделенный на ИБР) размер трансферта в расчете на душу населения растет (снижается) в прямой зависимости от исходного уровня бюджетной обеспеченности регионов (приложение 2).

Эффективность новой методики трансфертов

Помимо "объяснимости" результатов, любая методика бюджетного выравнивания должна обеспечивать достижение поставленных перед ней целей.

Как показано на рис. 5, новая методика трансфертов достаточно эффективно реализует принцип "территориальной справедливости", т.е. достигает своей основной цели. После распределения трансфертов всем без исключения дотационным регионам гарантируется как минимум 77-процентная (от среднероссийского уровня) бюджетная обеспеченность, бюджетная обеспеченность наименее доходных регионов возрастает в 4-6 раз, существенно возрастает обеспеченность регионов с реальными доходами ниже среднего по России уровня, разрыв между 5 наиболее и 5 наименее обеспеченными регионами сокращается с 20,6 до 3,8 раза. Это максимальный результат, которого можно достичь при сложившемся уровне межрегиональных различий, размере ФФПР и принятых пропорциях его разделения между первой и второй частями¹⁴.

Более того, частично социальный эффект новой методики можно даже измерить количественно. Его источник - более явная ориентация распределения трансфертов на наименее обеспеченные регионы (при одновременном повышении заинтересованности всех дотационных регионов в проведении рациональной и ответственной бюджетной политики). Чтобы избежать искажающих влияний различий в оценке этой обеспеченности, можно взять более "нейтральный" (хотя и очевидно неприменимый для бюджетного выравнивания) показатель, как отношение зарплаты (с начислениями) к сумме налоговых доходов и трансфертов. Если к данным за 2000 год применить распределение трансфертов 1998 года (в %), то окажется, что по регионам с существенной (более 10%) долей трансфертов обязательства по выплате зарплаты, превышающие 40% общих доходов, составляют 5,4 млрд.руб. Применение распределения трансфертов 2001 года (в %) снижает эту величину до 2,8 млрд.руб. Таким образом, в условиях 2000 года годовой эффект от перехода к новой методике распределения трансфертов может быть оценен, как минимум, в 2,6 млрд.руб. При все условности такой оценки, это вполне реальный источник для сокращения (либо предотвращения появления) задолженности по выплате зарплаты из бюджетов высокодотационных регионов.

Наряду с обеспечением "территориальной справедливости", новая методика, как было показано выше, повышает заинтересованность региональных властей в проведении рациональной, ответственной, понятной населению, инвесторам и кредиторам налогово-бюджетной политики. Хотя общее позитивное влияние новой системы стимулов на состояние и среднесрочные тенденции развития региональных финансов и экономики вряд ли в настоящее время поддается количественному измерению, некоторые экспериментальные оценки все же могут быть сделаны. Так, по расчетам Центра фискальной политики в 1999 году недобор налогов в бюджеты регионов, прилагавших налоговые усилия ниже среднего по стране уровня, составил 44 млрд. руб., что эквивалентно объему ФФПР 1999 г. или 10% консолидированных доходов субъектов Федерации. Последовательное

¹⁴ При изменении соотношения между первой и второй частями ФФПР минимальное значение бюджетной обеспеченности после распределения трансфертов составило бы: а) при варианте 100 на 0 ("пропорциональное выравнивание") - 58% от среднероссийского уровня; б) при варианте 0 на 100 ("гарантированный минимум") - 81% от среднероссийского уровня. Таким образом, дальнейшее увеличение доли первой части ведет к достаточно резкому снижению минимальной обеспеченности, тогда как любой рост доли второй части повышает ее весьма незначительно. Исходя из этого, можно полагать, что эмпирически найденная пропорция 80 на 20 является достаточно устойчивым компромиссом между интересами регионов с различной бюджетной обеспеченностью.

применение в бюджетном выравнивании налогового потенциала (при максимально возможном повышении точности расчетов) будет способствовать повышению усилий регионов по использованию, безусловно, имеющихся здесь резервов (вне зависимости от оценки их общего размера).

Наконец, воплощение требований политической консолидации в конкретных процедурах и методах распределения основной финансовой помощи не только снижает конфликтность во взаимоотношениях между федеральным центром и регионами (что само по себе улучшает инвестиционный климат страны), но создает для региональных властей более "конкурентную" среду, смещая оценки населением и бизнесом деятельности должностных лиц от умения "выбивать" из федерального бюджета дополнительные средства к эффективному управлению общественными финансами и созданию благоприятных условий для экономического развития регионов.

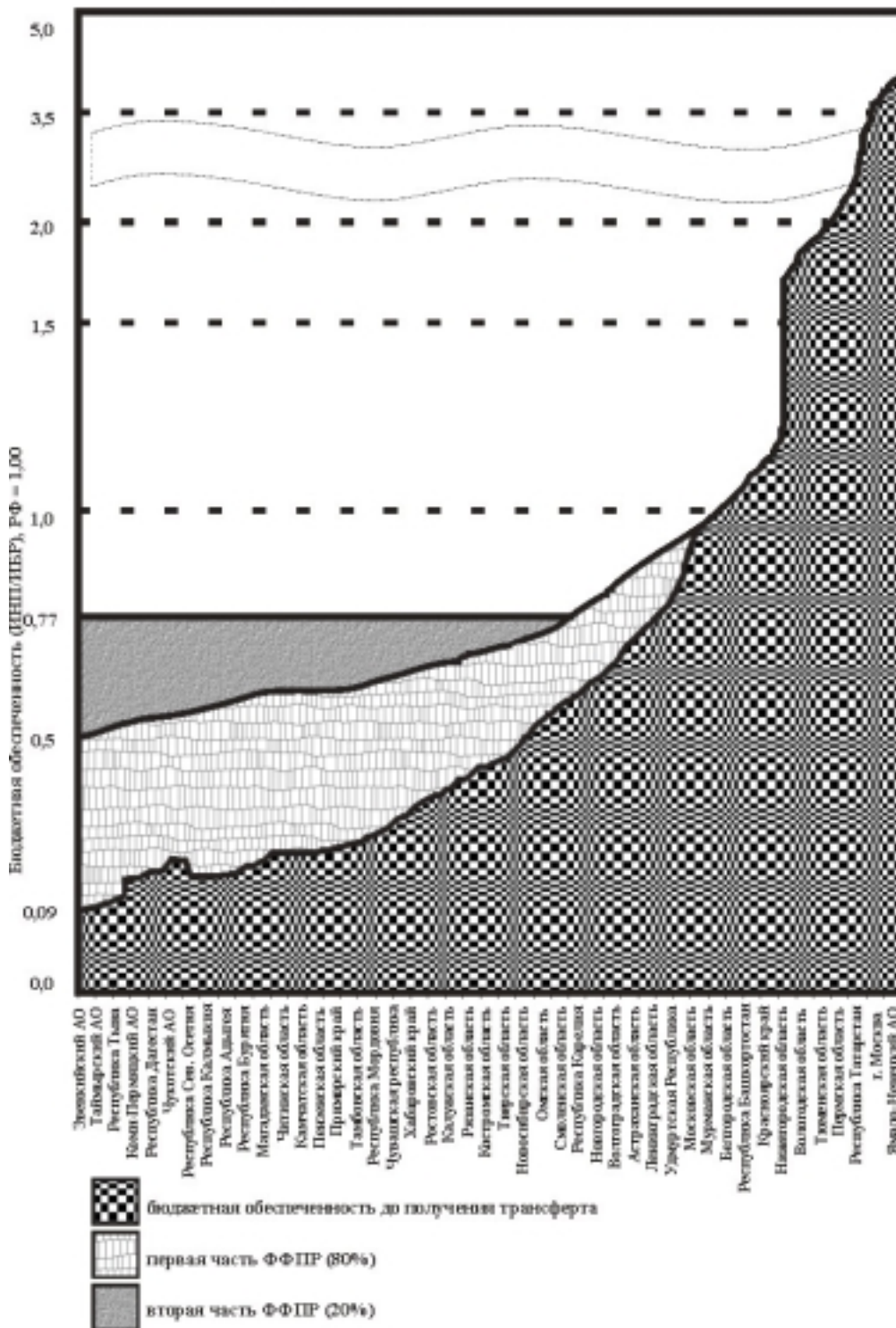
Перспективы реформы межбюджетных отношений

Поставленная в Концепции реформирования межбюджетных отношений политическая задача создания нового механизма бюджетного выравнивания решена. Разумеется, новая методика распределения трансфертов по ряду технических позиций, формированию исходных данных, процедуре расчетов нуждается в совершенствовании (в первую очередь - с точки зрения оценки налогового потенциала). Однако в целом она представляет собой вполне работоспособный и достаточно эффективный механизм, основные элементы которого могут быть закреплены в бюджетном законодательстве (Бюджетном кодексе) на ближайшие 3-5 лет.

ФФПР и в перспективе должен сохранить свою роль в качестве "несущей конструкции" системы финансовой помощи субъектам Федерации - как по объему ресурсов, так и в формировании и развитии методологической базы, исходных данных и техники расчетов. В то же время он должен быть дополнен другими каналами предоставления регионам финансовой помощи.

В 2001 году создан один из таких каналов - Фонд компенсаций. Его цель - финансовое обеспечение "федеральных мандатов", т.е. обязательств (в основном перед населением), возложенных на региональные и местные бюджеты федеральными социальными законами. Средства Фонда компенсаций (субвенции) должны распределяться между всеми без исключения субъектами Федерации, вне зависимости от их финансовой обеспеченности, пропорционально размещению соответствующих категорий населения (с учетом удорожающих факторов, оцениваемых в рамках методики ФФПР). Первоначально планировалось, что в 2001 году через Фонд компенсаций (образованный за счет централизации 15% НДС и составлявший 70% объема ФФПР) будут финансироваться 3 самых крупных федеральных мандата - пособия на детей, законы "О ветеранах" и "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации". В ходе прохождения проекта бюджета через Государственную Думу из Фонда был исключен самый крупный федеральный мандат - закон "О ветеранах", а размер Фонда уменьшен более чем в 2 раза.

Рис. 5 Результаты реализации Методики распределения средств ФФПР на 2001 год.



Тем не менее, первый, наиболее трудный шаг в формировании принципиально нового элемента системы финансовой поддержки регионов сделан. В дальнейшем представляется целесообразным включить в состав Фонда компенсаций остающиеся прямые федеральные мандаты социального характера (прежде всего, закон "О ветеранах" и льготы пострадавшим от радиации). Одновременно следует расширить полномочия субъектов Федерации по определению уровня и форм социальной поддержки населения с тем, чтобы региональные власти имели возможность балансировать объем своих обязательств с предоставляемыми из

Фонда компенсаций средствами. Кроме того, необходимо внести изменения в методику распределения субвенций так, чтобы повысить заинтересованность регионов в эффективном использовании выделяемых средств и свести к минимуму "борьбу" за субвенции. По мере реализации реформы социальной защиты населения (замена льгот адресными пособиями, критерии нуждаемости) средства Фонда компенсаций следует распределять в форме единой ("блоковой") субвенции на цели социальной защиты населения (в соответствии с требованиями "рамочного" федерального закона), распределяемой между регионами пропорциональной численности населения (возможно, с корректировкой на средний уровень доходов).

Промежуточное место между ФФПР (выравнивание обеспеченности по "собственным" расходам регионов) и Фондом компенсаций (финансирование федеральных мандатов) может занять Фонд со финансирования социальных расходов (ФССР). Его цель - стимулирование регионов поддерживать определенный уровень финансирования наиболее значимых (с существенным внешним эффектом) расходов (образование, здравоохранение, культуру). Субсидии ФССР могут распределяться между всеми без исключения субъектами Федерации, однако уровень со финансирования должен зависеть (по формуле) от бюджетной обеспеченности регионов (например, от 90% для наименее обеспеченных до 10% для наиболее обеспеченных регионов). Предоставление субсидий ФССР должно быть обусловлено выделением субъектом Федерации "своей" доли на финансирование соответствующих расходов, а в перспективе - поддержание определенного уровня качества предоставляемых услуг, проведение структурных реформ в соответствующих отраслях и т.д. Наряду с поддержкой приоритетных расходов, субсидии ФССР позволят перевести ежегодные индексации заработной платы в бюджетной сфере в состав финансируемых мандатов (даже минимальное со финансирование, например, школьного образования из федерального бюджета на уровне 10% покрывает примерно 20-25% расходов на выплату заработной платы).

ФФПР, Фонд компенсаций и ФССР образуют единую систему инструментов, позволяющую проводить любой тип политики бюджетного выравнивания. Общий объем текущей финансовой помощи субъектам Федерации, по нашему мнению, должен возрасти примерно в 2 раза и составлять не менее 2,5% ВВП (только в этом случае России приблизится к минимальному уровню, сложившемуся в федеративных государствах). Вероятно, это потребует дальнейшей централизации налоговых поступлений, что диктуется резкими межрегиональными различиями в бюджетной обеспеченности, необходимостью финансового обеспечения достаточно крупных социальных мандатов (включая зарплату в бюджетной сфере), объективными ограничениями для децентрализации налоговых полномочий. Пропорции между предлагаемыми тремя фондами будут зависеть от разграничения расходных и налоговых полномочий и масштабов федеральных мандатов. Чем выше децентрализация бюджетной системы и автономия региональных властей (в том числе - за счет сокращения, вплоть до полной отмены, федеральных мандатов), тем больше оснований для перераспределения средств в пользу ФФПР. В ближайшие же 3-5 лет, когда, по всей видимости, будут сохраняться достаточно крупные федеральные мандаты, соотношение между ФФПР, Фондом компенсаций и ФССР, по нашим оценкам, может быть близко к пропорции 50:30:20.

Дополнительными элементами системы финансовой помощи субъектам Федерации должны стать Фонд регионального развития и Фонд развития региональных финансов. Оба они в 2000-2001 гг. имелись в составе федерального бюджета, однако реально пока не функционируют. Фонд регионального развития должен объединить средства, распыленные между многочисленными федеральными и региональными инвестиционными программами.

Его цель - предоставление (на конкурсной основе) инвестиционных субсидий на развитие региональной производственной и социальной инфраструктуры. Возможно, в состав данного Фонда должны быть включены средства на поддержку дорожного хозяйства. Фонд развития региональных финансов, формируемый за счет займов МБРР, предназначен для поддержки реформ на региональном уровне. Доступ к его средствам будут иметь регионы (до 5-10 регионов ежегодно), прошедшие конкурсный отбор и реализующие программы бюджетных реформ. В 2001 году планируется провести отбор регионов для первого транша (предварительный отбор прошли г. Санкт-Петербург, Белгородская, Вологодская, Самарская, Челябинская области, Хабаровский край, Чувашская республика) и объявить тендер для второго транша планируемого займа МБРР.

Данная система позволит субъектам Федерации самостоятельно рассчитывать для себя основной объем финансовой помощи, что благоприятно скажется как на бюджетном процессе на федеральном уровне, так и создании стимулов для проведения на местах более рациональной и ответственной бюджетной политики.

По мере снятия остроты проблем бюджетного выравнивания основное направление реформ все в большей степени будет смещаться к двум другим основополагающим и более важным блокам системы межбюджетных отношений - расходным и налоговым полномочиям, определяющим стимулы (или "анти-стимулы", как это в значительной мере имеет место в настоящее время) для проведения на региональном и местном уровнях рациональной и ответственной бюджетной политики¹⁵.

Основная проблема российского бюджетного федерализма состоит в том, что формально остающаяся крайне высокой по меркам федеративных государств централизация бюджетной системы (федеральные мандаты, множество централизованно устанавливаемых натуральных и финансовых норм включая заработную плату в бюджетной сфере, формирование основной части доходов территориальных бюджетов за счет отчислений от федеральных налогов и т.д.) вынуждает субъекты Федерации и муниципальные образования полагаться на "теневые" способы проведения своей налогово-бюджетной политики со всеми вытекающими из этого негативными последствиями. До тех пор, пока региональные и местные власти не обладают отвечающими их функциям, законодательно закрепленными правами по принятию самостоятельных налоговых и бюджетных решений, ни федеральный центр, ни население, ни, наконец, предприниматели, инвесторы и кредиторы не смогут требовать от них ответственности за состояние субнациональных общественных финансов, а значит и за условия развития экономики и социальной сферы регионов и муниципалитетов.

Четкое разграничение полномочий и ответственности за финансирование тех или иных расходов, ликвидация нефинансируемых федеральных мандатов, переход от расщепления налоговых поступлений к системе "один налог - один бюджет", поэтапное расширение налоговой самостоятельности региональных и местных властей с предоставлением в их распоряжение крупных налогов, правовое закрепление института неплатежеспособности и режима внешнего финансового управления - основные направления нового, более сложного, но и потенциально намного более эффективного этапа реформы межбюджетных отношений в России, намеченного в правительственной Программе социально-экономического развития России на период до 2010 года.

¹⁵ более подробно см. Лавров А.М. Развитие бюджетного федерализма в России. Федерализм, 2000, № 3; Лавров А.М., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей. ОЭСР: Париж, 2001; ОЭСР: Обзор экономики Российской Федерации (Глава 3. Бюджетный федерализм). М.: Весь мир, 2000; Христенко В.Б. Реформа межбюджетных отношений: новые задачи. Вопросы экономики, 2000, № 8.

Приложение 1

МЕТОДИКА распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2001 г¹⁶.

1.1 Настоящая методика основана на Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 гг., одобренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862.

1.2 Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации — регионов (далее — ФФПР) создается и распределяется с целью выравнивания доступа граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям, финансируемых из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

1.3 Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации — регионов (далее — ФФПР) на 2001 г. сформирован в размере 100 353 722 тыс. рублей, в том числе дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации — 92 203 722 тыс. рублей, субсидии на государственную поддержку закупки и доставки нефти, нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров (за исключением подакцизных) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов для снабжения населения, предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства (далее — субсидии на закупку и доставку продукции в районы с ограниченными сроками завоза) — 6 650 000 тыс. рублей, субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области — 1 500 000 тыс. рублей.

Объем финансовой помощи Чеченской республике из ФФПР на 2001 г. определен прямым счетом в размере 1 833 500 тыс. рублей.

1.4 Средства ФФПР (трансферты) распределяются на основе сопоставления бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, измеренной величиной приведенных к сопоставимым условиям удельных (в расчете на душу населения) валовых налоговых ресурсов.

1.5 Валовые налоговые ресурсы субъекта Российской Федерации — основанная на объеме и структуре валового регионального продукта оценка потенциальных налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации в прогнозируемом году.

Удельные валовые налоговые ресурсы рассчитываются по формуле:

$VNR_i = a * INPi$, где

a — прогнозируемый на 2001 год средний уровень налоговых доходов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения (5 413 руб.);

$INPi$ - индекс налогового потенциала данного субъекта Федерации.

Показатель удельный валовых налоговых ресурсов используется только для сопоставления бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в рамках настоящей методики и не является прогнозируемой (планируемой, рекомендуемой) оценкой налоговых доходов субъектов Российской Федерации в 2001 г. в расчете на душу населения или в абсолютном размере.

¹⁶ Одобрена решением Рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений от 25 октября 2000 года.

1.6 Индекс налогового потенциала — относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) количественная оценка возможностей экономики региона, с учетом ее уровня и структуры развития, генерировать налоговые доходы, поступающие в консолидированный бюджет субъекта Федерации.

Методика расчета индекса налогового потенциала приведена в приложении 1.

1.7 Для приведения удельных ВНР к сопоставимому виду их значение делится на индекс бюджетных расходов.

Индекс бюджетных расходов показывает, насколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на душу населения) в данном субъекте Федерации, с учетом объективных региональных факторов и условий, по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем для предоставления одного и того же объема бюджетных услуг.

Индекс бюджетных расходов и определяемые при его расчете условно-нормативные расходы используются только для сопоставления бюджетной обеспеченности субъектов Федерации в рамках настоящей методики и не являются прогнозируемой (планируемой, рекомендуемой) оценкой расходов (финансовых обязательств) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2001 г.

Методика расчета индекса бюджетных расходов приведена в приложении 2.

1.8 Распределение трансфертов ФФПР проводится по двум направлениям.

Первая часть ФФПР (80%) распределяется между субъектам Российской Федерации, для которых приведенные к сопоставимому виду удельные ВНР не превышают среднего по Российской Федерации показателя, пропорционально отклонению приведенных удельных ВНР от среднего по субъектам Российской Федерации уровня.

Вторая часть ФФПР (20%) распределяется таким образом, чтобы довести приведенные к сопоставимому виду удельные ВНР наименее обеспеченных регионов (после распределения первой части ФФПР) до одного и того же, максимально возможного при заданном объеме ФФПР уровня.

1.9 Первая часть трансферта ФФПР рассчитывается по формуле:

$$T1 = w * \text{ФФПР} * D_i / \sum D_i$$

Где

w - доля первой части ФФПР в общем объеме ФФПР;

ФФПР - общий объем ФФПР (без трансферта Чеченской республике);

D_i - объем средств, необходимый для доведения приведенных удельных ВНР по данному субъекту Федерации до среднего по Российской Федерации уровня (при условии, что $D_i > 0$);

$\sum D_i$ - суммарный объем средств, необходимый для доведения приведенных удельных ВНР до среднего по Российской Федерации уровня (по субъектам Федерации, для которых $D_i > 0$).

Объем средств, необходимый для доведения приведенных удельных ВНР данного субъекта Федерации до среднего по Российской Федерации уровня рассчитывается по формуле:

$$D_i = a * (1 - \text{ИНП}_i / \text{ИБР}_i) * \text{ИБР}_i * N_i$$

Где

а – средний по субъектам Российской Федерации уровень налоговых доходов в расчете на душу населения, прогнозируемый на 2001 г. (5 413 руб.);

ИНП_і – индекс налогового потенциала для данного субъекта Российской Федерации;

ИБР_і – индекс бюджетных расходов для данного субъекта Российской Федерации;

N_і – численность населения данного субъекта Российской Федерации (здесь и далее - без ЗАТО и г.Сочи);

Вторая часть трансферта ФФПР рассчитывается по формуле:

$$T2 = [x - (a \cdot \text{ИНП}_i + t1) / \text{ИБР}_i] \cdot \text{ИБР}_i \cdot N_i$$

где

x – максимальный уровень, до которого может быть проведено повышение удельных приведенных ВНР при заданном объеме второй части ФФПР (4 206 руб.);

a – средний по субъектам Российской Федерации уровень налоговых доходов на душу населения, прогнозируемый на 2001 г. (5 413 руб.);

t1 – первая часть трансферта данному субъекту Федерации в расчете на душу населения;

ИНП_і - индекс налогового потенциала для данного субъекта Российской Федерации;

ИБР_і – индекс бюджетных расходов для данного субъекта Российской Федерации;

N_і – численность населения данного субъекта Российской Федерации.

1.10 Итоговый трансферт субъекту Российской Федерации из ФФПР определяется суммированием первой и второй части трансферта.

В составе трансферта выделяются субсидии на закупку и доставку продукции в районы с ограниченными сроками завоза и субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области. Распределение указанных средств между субъектами Российской Федерации проводится в соответствии с приложением 4 к настоящей методике.

Приложение 2

Методика расчета индекса налогового потенциала.

2.1 Индекс налогового потенциала (ИНП) для і-го субъекта Федерации рассчитывается по формуле:

$$\text{ИНП}_i = V_i \cdot \text{Котр}$$

где

V_і - суммарная величина добавленной стоимости отраслей экономики (в основных ценах) на душу населения по данному субъекту Федерации, отнесенная аналогичному показателю по Российской Федерации в среднем;

Котр - поправочный коэффициент на отраслевую структуру экономики данного субъекта Федерации.

2.2 Величина добавленной стоимости на душу населения по субъектам Российской Федерации и в среднем по Российской Федерации рассчитывается по данным Госкомстата

России за 1998 год. Для автономных округов используются расчеты Минфина России на основе показателей и методики Госкомстата России.

Из расчетов исключается добавленная стоимость сельского хозяйства, а также добавленная стоимость отраслей экономики по ЗАТО и г.Сочи¹⁷

2.3 Поправочный коэффициент на отраслевую структуру экономики региона рассчитывается по формуле:

$$\text{Котр} = \text{Тпром} * \text{Діпром} * \text{Кіпром} + \text{Тстр} * \text{Дістр} + \text{Ттр} * \text{Дітр} + \text{Тторг} * \text{Діторг} + \text{Тжкх} * \text{Діжкх} + \text{Тпр} * \text{Діпр},$$

где

Тпром, Тстр, Ттр, Тторг, Тжкх, Тпр - средние по Российской Федерации относительные уровни налоговой нагрузки соответственно на промышленность, строительство, транспорт, торговлю, жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) и прочие отрасли экономики по налогам, поступившим в бюджеты субъектов Российской Федерации в 1998 г.;

Діпром, Дісх, Дістр, Дітр, Діторг, Діжкх, Діпр - доли добавленных стоимостей соответственно промышленности, строительства, транспорта, торговли, ЖКХ и прочих отраслей экономики в сумме добавленных стоимостей учтенных отраслей экономики данного субъекта Федерации в 1998 г.;

Кіпром - поправочный коэффициент на отраслевую структуру промышленности данного субъекта Федерации.

2.4 Средние по Российской Федерации относительные уровни налоговой нагрузки на основные отрасли экономики в 1998 г. определены из таблицы 2.1:

Таблица 2.1

Отрасль	Доля отрасли в суммарной добавленной стоимости	Доля отрасли в налоговых поступлениях в бюджеты субъектов РФ	Коэффициенты относительной налоговой нагрузки на отрасли экономики
1	2	3	4=3:2
ВСЕГО*	1,0000	1,0000	1,0000
промышленность	0,3508	0,4665	1,3295
строительство	0,0840	0,0767	0,9124
транспорт	0,1100	0,1015	0,9228
торговля	0,1552	0,0837	0,5396
ЖКХ	0,0507	0,0349	0,6886
прочие отрасли	0,2493	0,2367	0,9497

* - без сельского хозяйства

2.5 Поправочный коэффициент на отраслевую структуру промышленности рассчитывается по формуле:

¹⁷ - по субъектам Федерации, представившим статистические данные - по доле ВРП, произведенного в ЗАТО, по остальным субъектам Федерации, на территории которых расположены ЗАТО - удельному весу населения ЗАТО в городском населении субъекта Федерации, по г.Сочи - по доле поступлений НДС в бюджеты всех уровней в общем объеме поступлений НДС в бюджеты всех уровней по Краснодарскому краю.

$$K_{\text{пром}} = \sum (\text{Тотр} * D_{\text{отр}})$$

где

Тотр - средние по Российской Федерации относительные уровни налоговой нагрузки на основные отрасли промышленности (электроэнергетика, топливная промышленность черная и цветная металлургия, химическая и нефтехимическая, машиностроение, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная, промышленность строительных материалов, легкая промышленность, пищевая промышленность, рыбная и рыбоконсервная промышленность) по налогам, поступившим в 1998 г. в бюджеты субъектов Российской Федерации;

$D_{\text{отр}}$ - доли соответствующих отраслей промышленности в общем объеме продукции промышленности данного субъекта Российской Федерации в 1998 г.

Относительный уровень налоговой нагрузки на топливную промышленность дополнительно умножается на поправочный коэффициент структуры топливной промышленности.

2.6 Средние по Российской Федерации относительные уровни налоговой нагрузки на основные отрасли промышленности в 1998 г. определены из таблицы 2.2:

Таблица 2.2

Отрасль промышленности	Доля отрасли в продукции промышленности	Доля отрасли в налоговых поступлениях в бюджеты субъектов РФ	Коэффициенты относительной налоговой нагрузки на отрасли промышленности
1	2	3	4=3:2
Промышленность	1,0000	1,0000	1,0000
электроэнергетика	0,1700	0,1230	0,7237
топливная промышленность	0,1550	0,2801	1,8074
черная металлургия	0,0770	0,1364	0,8913
цветная металлургия	0,0760		
химическая и нефтехим. пром.	0,0730	0,0480	0,6571
машиностроение	0,1800	0,1631	0,9061
лесная, дерев, ЦБП	0,0390	0,0362	0,9293
пром.стройматериалов.	0,0380	0,0326	0,8575
легкая	0,0160	0,0144	0,9023
пищевая	0,1240	0,1178	0,9486
рыбная и рыбоконсерв.	0,0130	0,0056	0,4343
прочие отрасли	0,0390	0,0428	1,0968

2.7 Поправочный коэффициент на отраслевую структуру топливной промышленности рассчитывается по формуле:

$$K_{\text{топл}} = T_{\text{нд}} * D_{\text{нд}} + T_{\text{нп}} * D_{\text{нп}} + T_{\text{г}} * D_{\text{г}} + T_{\text{уг}} * D_{\text{уг}}$$

где

Тнд, Тнп, Тг, Туг - средние по Российской Федерации относительные уровни налоговой нагрузки соответственно на нефтедобывающую, нефтеперерабатывающую, газовую, угольную промышленность по налогам, поступившим в 1999 г.¹⁸ в бюджеты субъектов Российской Федерации;

Днд, Днп, Дг, Дуг - доли соответственно нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной промышленности в общем объеме продукции топливной промышленности (по сумме учтенных отраслей) данного субъекта Российской Федерации в 1999 г.

Средние по Российской Федерации относительные уровни налоговой нагрузки на подотрасли топливной промышленности в 1999 г. определены из таблицы 2.3:

Таблица 2.3

Подотрасли топливной промышленности	Доля подотрасли в продукции топливной промышленности	Доля подотрасли в налоговых поступлениях в топливной промышленности бюджетов субъектов РФ	Коэффициенты относительной налоговой нагрузки на подотрасли топливной промышленности
1	2	3	4=3:2
Топливая*	1,0000	1,0000	1,0000
нефтедобывающая	0,6559	0,7398	1,1280
нефтеперерабатыв.	0,1499	0,0874	0,5827
газовая	0,1079	0,1133	1,0502
угольная	0,0863	0,0595	0,6898

* - по сумме учтенных подотраслей

Исходные данные и расчет индекса налогового потенциала представлены в таблице 1.5¹⁹.

Приложение 3

Методика расчета индекса бюджетных расходов

3.1 Индекс бюджетных расходов (ИБР) для i-го субъекта Российской Федерации рассчитывается по формуле:

$$ИБР_i = (R_i / N_i) : (R_{РФ} / N_{РФ}),$$

где

R_i - суммарные бюджетные расходы субъекта Российской Федерации в 2001 г. по учтенному кругу отраслей (направлений, расходных статей);

N_i - численность населения субъекта Российской Федерации;

$R_{РФ}$ - суммарные бюджетные расходы субъектов Российской Федерации в 2001 г. по учтенному кругу отраслей (направлений, расходных статей);

¹⁸ - данные о налоговых поступлениях по подотраслям топливной промышленности в 1998 г. в налоговой отчетности не выделялись.

¹⁹ См. [www.minfin.ru/Финансовые отношения с регионами/Межбюджетные отношения в 2001 году](http://www.minfin.ru/Финансовые_отношения_с_регионами/Межбюджетные_отношения_в_2001_году)

$N_{РФ}$ - численность населения Российской Федерации.

3.2 Суммарные бюджетные расходы субъектов Российской Федерации в 2001 г. рассчитывались как сумма нормативных расходов по следующим отраслям: жилищно-коммунальное хозяйство, начальное и среднее общее образование, дошкольное образование, начальное и среднее профессиональное образование, здравоохранение, физическая культура и спорт, социальное обеспечение и социальная защита населения, культура и искусство, общественный транспорт, правоохранительная деятельность, управление. Дополнительно учитывались расходы на реализацию федерального закона "О ветеранах".

3.3 При расчете нормативных расходов на жилищно-коммунальное хозяйство используются федеральные стандарты предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м. общей площади жилья по экономическим районам Российской Федерации на 2001 г.

Федеральный стандарт предельной стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг по данному субъекту Федерации определяется по формуле:

$$C_i^{ЖКУ} = C_{эр} * n_1 + C_c * n_2 + C_{ар} * n_3,$$

где

$C_{эр}$ - федеральный стандарт по данному экономическому району;

C_c - федеральный стандарт по районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, входящим в состав данного экономического района;

$C_{ар}$ - федеральный стандарт по арктическим районам, входящим в состав данного экономического района;

n_1 - удельный вес населения субъекта Федерации, проживающего в районах, не относящихся к районам Крайнего Севера, приравненным к ним местностям и арктическим районам, в общей численности населения субъекта Федерации;

n_2 - удельный вес населения субъекта Федерации, проживающего в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (за исключением арктических районов), в общей численности населения субъекта Федерации;

n_3 - удельный вес населения субъекта Федерации, проживающего в арктических районах, в общей численности населения субъекта Федерации.

Нормативные расходы субъектов Российской Федерации на жилищно-коммунальное хозяйство на 2001 г. рассчитывались по формуле:

$$R_i^{ЖКХ} = V_i + S_i,$$

где

V_i - нормативные бюджетные дотации на ЖКХ;

S_i - дополнительные бюджетные расходы в связи с ограничениями по уровню оплаты жилищно-коммунальных услуг населением (за исключением льгот, установленных федеральными законами "О ветеранах" и "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации").

Нормативные бюджетные дотации ЖКХ рассчитываются по формуле:

$$V_i = 12 * (1-f) * C_i^{ЖКУ} * s_i^{норм} * N_i,$$

где

$C_i^{ЖКУ}$ - федеральный стандарт предельной стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг в субъекте Российской Федерации (в расчете на месяц);

f - установленный на 2001 г. норматив оплаты населением жилищно-коммунальных услуг (0,8);

$s_i^{норм}$ - норматив обеспеченности жилой площадью на 1 чел. (18 кв.м);

N_i - численность населения субъекта Российской Федерации.

Дополнительные бюджетные расходы на ЖКХ в связи с ограничениями на уровень оплаты жилищно-коммунальных услуг (за исключением льгот по законам "О ветеранах" и "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации") населением рассчитываются по формуле:

$$S_i = q_i * N_i * 12 * (f * C_i^{ЖКУ} * s_i^{норм} - 0,5 * МРОТ),$$

где

q_i - удельный вес населения с доходами ниже прожиточного минимума в данном субъекте Федерации в 1999 г.;

N_i - численность населения субъекта Федерации;

f - установленный на 2001 г. норматив оплаты населением жилищно-коммунальных услуг (0,8);

$C_i^{ЖКУ}$ - федеральный стандарт предельной стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг в субъекте Российской Федерации (в расчете на месяц);

$s_i^{норм}$ - норматив обеспеченности жилой площадью на 1 чел. (18 кв.м);

МРОТ - минимальный размер оплаты труда в среднем в 2001 г. (250 руб. в месяц).

3.4 Расчет нормативных расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по другим социально значимым отраслям (направлениям) проводится по единой методологии.

Базовая формула расчетов нормативных расходов для i -го субъекта Российской Федерации имеет следующий вид:

$$R_i^{норм} = k_i^{уд} * \Gamma_{рф} * q_i * P_i,$$

где

$k_i^{уд}$ - коэффициент удорожания стоимости условной единицы бюджетных услуг;

$\Gamma_{рф}$ - норматив финансирования данного вида услуг на 2001 г. в расчете на одного потребителя в среднем по субъектам Российской Федерации;

q_i - поправочный коэффициент;

P_i - число потребителей данного вида бюджетных услуг в субъекте Российской Федерации.

Коэффициент удорожания стоимости условной единицы бюджетных услуг ($k_i^{уд}$) рассчитывается для каждого субъекта Российской Федерации по формуле:

$$k_i^{уд} = 0,5 * k_i^{ЗП} + (0,3 * k_i^{Ц} + 0,2 * k_i^{ТЭК}) * (1 + k_i^{ТД}),$$

где

$k_i^{ЗП}$ - коэффициент заработной платы;

$k_i^{Ц}$ - коэффициент уровня цен;

$k_i^{ТЭК}$ - коэффициент стоимости топливно-энергетических ресурсов и коммунальных услуг;

$k_i^{ТД}$ - коэффициент транспортной доступности.

Коэффициент заработной платы рассчитывается по формуле:

$$k_i^{ЗП} = k_i^{рай} + \sum k_i^{терр} * n_i^{терр} + d$$

где

$k_i^{рай}$ - средневзвешенный (по численности населения соответствующих городов и районов) районный коэффициент к заработной плате, установленный федеральными нормативно-правовыми актами;

$k_i^{терр}$ - территориальные надбавки к заработной плате, установленные федеральными нормативно-правовыми актами в соответствующих районах (городах) данного субъекта Российской Федерации;

$n_i^{терр}$ - удельный вес населения данных районов (городов) в общей численности населения субъекта Российской Федерации;

d - условная надбавка по компенсации затрат на проезд к месту использования отпуска для работников бюджетной сферы²⁰.

Условная надбавка по компенсации затрат на проезд к месту использования отпуска рассчитывается по формуле:

$$d = \sum (U_{эр} * k_i^{от}) * n_i^{от}$$

где

$U_{эр}$ - коэффициент отдаленности (0,2 - для Северного экономического района, 0,4 - для Уральского и Западно-Сибирского экономического района, 0,6 - для Восточно-Сибирского экономического района, 0,8 - для Дальневосточного экономического района);

$k_i^{от}$ - территориальные надбавки к заработной плате, установленные федеральными нормативно-правовыми актами в соответствующих районах (городах) данного субъекта Российской Федерации, работники бюджетной сферы которых имеют право на компенсацию проезда к месту использования отпуска;

$n_i^{от}$ - удельный вес населения данных районов (городов) в общей численности населения субъекта Российской Федерации.

В качестве коэффициента уровня цен принимается отношение стоимости 25 основных продуктов питания в данном субъекте Федерации к среднему по Российской Федерации уровню (в среднем за июль 1999 - июнь 2000 г. на основе месячных данных). Минимальное значение коэффициента уровня цен принимается равным 1.

Коэффициент стоимости топливно-энергетических ресурсов и коммунальных услуг для данного субъекта Российской Федерации рассчитывается по формуле:

$$k_i^{ТЭК} = k_i^{ЖКУ} * k_i^{Эн},$$

где

$k_i^{ЖКУ}$ - отношение федерального стандарта стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг на 2001 г. по данному субъекту Федерации к среднему по Российской Федерации уровню (минимальное значение принимается равным 1);

²⁰ - при определении размеров оплаты труда и социальных выплат не используется;

$k_i^{\text{Эн}}$ - отношение минимального уровня тарифа на электроэнергию для населения, установленного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2000 г. № 418, к среднему по Российской Федерации уровню (минимальное значение принимается равным 1).

Коэффициент транспортной доступности рассчитывается по формуле:

$$k_i^{\text{ТД}} = (k_i^{\text{С}} - 1) * n_i^{\text{отд}},$$

где

$k_i^{\text{С}}$ - коэффициент сезонности завоза товаров;

$n_i^{\text{отд}}$ - максимальное значение одного из двух показателей: а) удельного веса населения субъекта Федерации, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров (навигации) и б) удельного веса населения, проживающего в горных районах.

Коэффициент сезонности рассчитывается по формуле:

$$k_i^{\text{С}} = 180/90 * (1 + \text{TR}_i),$$

где

180 - средний норматив сезонных запасов товаров для труднодоступных районов (дней);

90 - минимальный норматив сезонных запасов товаров для труднодоступных районов (дней);

TR_i - коэффициент транспортной освоенности территории.

Коэффициент транспортной освоенности территории рассчитывается по формуле:

$$\text{TR}_i = 1 - \rho_i / \rho_{\text{ср}}$$

где

ρ_i - плотность транспортных путей постоянного действия (железных дорог и автодорог с твердым покрытием) в данном субъекте Федерации;

ρ_i - плотность транспортных путей постоянного действия в среднем по Российской Федерации.

Отрицательные значения коэффициента транспортной освоенности территории принимаются равными 0.

3.6 Средние по субъектам Российской Федерации нормативы финансирования социально значимых услуг установлены на основе данных, представленных соответствующими министерствами и ведомствами, оценок Минфина России либо рассчитаны исходя из сохранения в 2001 г. сложившегося в 1999 г. общего объема текущих расходов по данной статье (направлению) по отношению к ВВП (на 2001 г. принят в размере 7 750 млрд.руб).

Указанные значения приведены в таблице 3.1.

3.7 В качестве поправочных коэффициентов используются:

- для начального и общего среднего (школьного) образования, здравоохранения, культуры и искусства - поправочный коэффициент на дисперсность расселения:

$$q_s = 1 + S_i,$$

где

S_i - удельный вес населения, проживающего в населенных пунктах с численностью населения менее 500 чел., по данному субъекту Федерации (по данным переписи населения 1989 г.);

для здравоохранения - дополнительный поправочный коэффициент на возрастную структуру населения:

$$q_f = F_i / F_{рф},$$

где

F_i - суммарный удельный вес населения в возрасте до 18 лет и пенсионеров в общей численности населения данного субъекта Российской Федерации (%);

$F_{рф}$ - суммарный удельный вес населения в возрасте до 18 лет и пенсионеров в общей численности населения в целом по Российской Федерации (%).

для правоохранительной деятельности - поправочный коэффициент штатной численности милиции общественной безопасности в расчете на 1000 чел:

$$q_x = X_i / X_{рф},$$

где

X_i - нормативная численность милиции общественной безопасности в расчете на 1000 чел. в данном субъекте Российской Федерации;

$X_{рф}$ - нормативная численность милиции общественной безопасности в расчете на 1000 чел. в среднем по Российской Федерации.

Минимальное значение всех поправочных коэффициентов принимается равным 1.

Расчет нормативных расходов на государственное и муниципальное управление проводился путем суммирования соответствующих расходов исходя из норматива на одного жителя городской и сельской местности.

3.8 Расходы на реализацию федерального закона "О ветеранах" (в части, подлежащей финансированию из бюджетов субъектов Федерации) рассчитывались по формуле:

$$S_{vr} = V_i * k_i^{уд} * w$$

где

V_i - общее число лиц, подпадающих под действие закона "О ветеранах" в данном субъекте Федерации;

$k_i^{уд}$ - коэффициент удорожания стоимости условной единицы бюджетных услуг для данного субъекта Федерации, рассчитанный в соответствии с п. 3.5 настоящего приложения;

w - средний по Российской Федерации объем расходов на реализацию закона "О ветеранах" в расчете на 1 ветерана²¹.

3.9 Исходные данные и результаты расчетов индекса бюджетных расходов субъектов Российской Федерации на 2001 г. приведены в таблице 3.2²².

²¹ - определен исходя из 15% подоходного налога, передаваемого в 2001 г. в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации (28 313 881 тыс.руб.) с учетом коэффициентов удорожания условной единицы бюджетных услуг.

²² См. www.minfin.ru/ Финансовые отношения с регионами/Межбюджетные отношения в 2001 году

Приложение 4

Распределение целевых средств в составе трансфертов ФФПР

4.1 Целевые средства из ФФПР выделяются субъектам Российской Федерации, получающим трансферты ФФПР, в пределах общего размера расчетного трансферта. Особенности перечисления и использования указанных средств определяются Правительством Российской Федерации.

4.2 Объем субсидий на закупку и доставку продукции в районы с ограниченными сроками завоза рассчитывается по формуле:

$$N_t = 6\,650\,000 * \gamma * T_i / \sum(\gamma * T_i)$$

где

6 650 000 - общий размер субсидий на закупку и доставку продукции в районы с ограниченными сроками завоза (тыс.руб.);

T_i - размер трансферта субъекту Российской Федерации, имеющем в своем составе районы с ограниченными сроками завоза;

γ - удельный вес факторов, обусловленных наличием районов с ограниченными сроками завоза, в коэффициенте удорожания стоимости условной единицы бюджетных услуг, используемого при расчете индекса бюджетных расходов.

4.3 Удельный вес факторов, обусловленных наличием районов с ограниченными сроками завоза, рассчитывается по формуле:

$$\gamma = (0,3 * k_i^{\text{Ц}} + 0,2 * k_i^{\text{ТЭК}}) * k_i^{\text{ТД}} / k_i^{\text{Уд}}$$

где

$k_i^{\text{Ц}}$ - коэффициент уровня цен;

$k_i^{\text{ТЭК}}$ - коэффициент стоимости топливно-энергетических ресурсов и коммунальных услуг;

$k_i^{\text{ТД}}$ - коэффициент транспортной доступности (без горных районов);

$k_i^{\text{Уд}}$ - коэффициент удорожания стоимости условной единицы бюджетных услуг.

Данные параметры рассчитываются в соответствии с пунктом 2.5 приложения 3 настоящей методики.

4.4 Субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области на 2001 год распределены на основе плановых показателей 2000 г. с учетом прогнозируемых изменений в тарифах на электроэнергию.

4.5 Оценка распределения целевых средств ФФПР представлена в таблице 3.3²³.

²³ См. www.minfin.ru/ Финансовые отношения с регионами/Межбюджетные отношения в 2001 году

Таблица 3.1

Вид бюджетных расходов	Источник	Категория потребителей	Средний норматив бюджетных расходов, руб. на 1 потребителя в год
Начальное и среднее общее образование	Минобразования	Учащиеся общеобразовательных школ	4 353
Школы-интернаты	Минобразования	Учащиеся школ-интернатов	26 117
Детские дома	Минобразования	Воспитанники детских домов	49 574
Начальное и среднее профессиональное образование	Минобразование	Учащиеся ПТУ и СПТУ	10 140
Дошкольное образование	Расчет по нормативу Минобразования	Дети дошкольного возраста	5 523
Здравоохранение	Минздрав	Население (с корректировкой на возрастную структуру)	1 320
Физкультура и спорт	Госкомспорт	Население	165
Стационарное социальное обслуживание	Оценка Минфина	Лица, нуждающиеся в стационарном обслуживании	7 668
Прочее социальное обслуживание	Оценка Минфина	Лица, нуждающиеся в социальном обслуживании	1 534
Культура и искусство	Минкультуры	Население	257
Транспорт	Минтранс	Население	307
Правоохранительная деятельность	Расчет по доле расходов в ВВП	Население	216
Управление	Минфедерации	Население городское	227
		Население сельское	421

Приложение 5

Основные показатели распределения трансфертов ФФПР на 2001 год.

Субъекты Российской Федерации	Численность населения на 01.01.2000 (без ЗАТО и г.Сочи), тыс.чел.	Индекс налогового потенциала (ИНП)	Индекс бюджетных расходов (ИБР)	Реальная бюджетная обеспеченность (отношение ИНП к ИБР) до трансферта, к среднероссийскому уровню	Коэффициент нуждаемости (разность между ИНП и ИБР), до трансферта	ВСЕГО трансферт, млн.рублей	Трансферт на душу населения (с корректировкой на ИБР)	Реальная бюджетная обеспеченность после трансферта, к среднероссийскому уровню
высокодотационные (первая и вторая часть трансферта)								
Эвенкийский АО	18,9	0,566	5,757	0,098	-5,191	400	3 673	0,777
Агинский Бурятский АО	79,3	0,182	1,369	0,133	-1,187	379	3 486	0,777
Таймырский АО	43,7	0,698	4,589	0,152	-3,891	678	3 383	0,777
Усть-Ордынский Бурятский АО	143,4	0,257	1,558	0,165	-1,301	740	3 313	0,777
Республика Тыва	310,9	0,350	2,109	0,166	-1,759	2 168	3 307	0,777

Субъекты Российской Федерации	Численность населения на 01.01.2000 (без ЗАТО и г.Сочи), тыс. чел.	Индекс налогового потенциала (ИНП)	Индекс бюджетных расходов (ИБР)	Реальная бюджетная обеспеченность (отношение ИНП к ИБР) до трансферта, к среднероссийскому уровню	Коэффициент нуждаемости (разность между ИНП и ИБР), до трансферта	ВСЕГО трансферт, млн.рублей	Трансферт на душу населения (с корректировкой на ИБР)	Реальная бюджетная обеспеченность после трансферта, к среднероссийскому уровню
Ингушская Республика	354,9	0,180	1,037	0,173	-0,857	1 202	3 267	0,777
Коми-Пермский АО	150,4	0,232	1,295	0,179	-1,063	630	3 235	0,777
Республика Алтай	204,0	0,333	1,720	0,194	-1,387	1 107	3 157	0,777
Республика Дагестан	2 142,7	0,217	1,111	0,195	-0,894	7 496	3 149	0,777
Еврейская автономная область	197,2	0,462	2,008	0,230	-1,546	1 172	2 960	0,777
Чукотский АО	78,6	2,186	7,850	0,279	-5,664	1 665	2 698	0,777
Карачаево-Черкесская Республ.	431,3	0,324	0,983	0,330	-0,659	1 027	2 422	0,777
Республика Сев. Осетия	670,1	0,336	0,981	0,342	-0,645	1 545	2 352	0,777
Кабардино-Балкарская Респ.	785,5	0,342	0,970	0,352	-0,628	1 751	2 298	0,777
Республика Калмыкия	314,6	0,333	0,915	0,365	-0,581	643	2 233	0,777
Корякский АО	29,9	3,862	9,737	0,397	-5,875	599	2 059	0,777
Республика Адыгея	447,9	0,332	0,830	0,401	-0,497	757	2 037	0,777
Алтайский край	2 641,5	0,433	1,053	0,411	-0,620	5 509	1 981	0,777
Республика Бурятия	1 031,9	0,582	1,363	0,427	-0,781	2 664	1 894	0,777
Псковская область	800,3	0,436	0,989	0,441	-0,552	1 437	1 816	0,777
Магаданская область	239,1	1,832	4,052	0,452	-2,220	1 704	1 759	0,777
Амурская область	991,2	0,810	1,774	0,457	-0,964	3 049	1 734	0,777
Читинская область	1 167,2	0,646	1,362	0,475	-0,716	2 603	1 637	0,777
Брянская область	1 438,1	0,415	0,870	0,478	-0,454	2 027	1 620	0,777
Камчатская область	325,3	1,399	2,814	0,497	-1,415	1 386	1 515	0,777
Республика Саха (Якутия)	988,6	2,293	4,553	0,504	-2,260	6 660	1 480	0,777
Пензенская область	1 466,8	0,398	0,789	0,505	-0,391	1 706	1 474	0,777

Субъекты Российской Федерации	Численность населения на 01.01.2000 (без ЗАТО и г.Сочи), тыс. чел.	Индекс налогового потенциала (ИНП)	Индекс бюджетных расходов (ИБР)	Реальная бюджетная обеспеченность (отношение ИНП к ИБР) до трансферта, к среднероссийскому уровню	Коэффициент нуждаемости (разность между ИНП и ИБР), до трансферта	ВСЕГО трансферт, млн.рублей	Трансферт на душу населения (с корректировкой на ИБР)	Реальная бюджетная обеспеченность после трансферта, к среднероссийскому уровню
Ивановская область	1 218,5	0,432	0,855	0,506	-0,423	1 530	1 469	0,777
Приморский край	2 092,3	0,822	1,626	0,506	-0,804	4 998	1 469	0,777
Тамбовская область	1 270,5	0,409	0,790	0,518	-0,381	1 409	1 403	0,777
Республика Марий-Эл	758,7	0,456	0,873	0,522	-0,417	913	1 379	0,777
Республика Мордовия	929,0	0,451	0,833	0,541	-0,382	987	1 275	0,777
Курганская область	1 096,2	0,525	0,966	0,544	-0,441	1 338	1 263	0,777
Чувашская республика	1 358,6	0,469	0,851	0,550	-0,383	1 419	1 227	0,777
Сахалинская область	598,6	1,388	2,311	0,601	-0,923	1 320	954	0,777
Хабаровский край	1 506,6	1,225	2,032	0,603	-0,807	2 885	942	0,777
Архангельская область	1 383,5	0,896	1,484	0,604	-0,588	1 923	937	0,777
Ростовская область	4 340,8	0,467	0,772	0,605	-0,305	3 127	933	0,777
Всего	34 046,6					74 554		
дотационные (первая часть трансферта)								
Кировская область	1 581,0	0,556	0,906	0,614	-0,350	1 281	895	0,779
Калужская область	1 078,5	0,516	0,835	0,618	-0,319	796	884	0,782
Калининградская область	948,5	0,534	0,824	0,648	-0,290	637	815	0,799
Рязанская область	1 285,3	0,552	0,847	0,651	-0,295	879	807	0,800
Воронежская область	2 455,5	0,505	0,774	0,653	-0,268	1 525	803	0,802
Костромская область	780,7	0,573	0,872	0,657	-0,299	541	795	0,804
Владимирская область	1 584,9	0,548	0,822	0,667	-0,274	1 005	772	0,809
Тверская область	1 579,2	0,599	0,898	0,667	-0,299	1 094	771	0,809
Ставропольский край	2 659,8	0,551	0,818	0,674	-0,267	1 643	755	0,813
Новосибирская область	2 740,4	0,710	1,025	0,693	-0,315	1 997	711	0,824

Субъекты Российской Федерации	Численность населения на 01.01.2000 (без ЗАТО и г.Сочи), тыс. чел.	Индекс налогового потенциала (ИНП)	Индекс бюджетных расходов (ИБР)	Реальная бюджетная обеспеченность (отношение ИНП к ИБР) до трансферта, к среднероссийскому уровню	Коэффициент нуждаемости (разность между ИНП и ИБР), до трансферта	ВСЕГО трансферт, млн.рублей	Трансферт на душу населения (с корректировкой на ИБР)	Реальная бюджетная обеспеченность после трансферта, к среднероссийскому уровню
Орловская область	897,0	0,593	0,855	0,694	-0,262	544	709	0,825
Омская область	2 164,0	0,710	0,999	0,711	-0,289	1 448	670	0,834
Тульская область	1 740,4	0,585	0,795	0,737	-0,209	843	610	0,849
Смоленская область	1 128,2	0,626	0,840	0,746	-0,214	558	589	0,854
Краснодарский край	4 610,9	0,583	0,776	0,751	-0,193	2 064	577	0,857
Республика Карелия	765,1	0,943	1,230	0,767	-0,287	509	541	0,866
Республика Хакасия	579,4	0,893	1,157	0,772	-0,264	354	529	0,869
Новгородская область	727,1	0,743	0,928	0,800	-0,185	312	462	0,886
Саратовская область	2 687,5	0,609	0,751	0,811	-0,142	885	438	0,892
Волгоградская область	2 676,5	0,663	0,801	0,828	-0,138	855	399	0,901
Ульяновская область	1 463,2	0,658	0,792	0,831	-0,134	453	391	0,903
Астраханская область	979,2	0,685	0,807	0,849	-0,122	277	350	0,913
Курская область	1 311,5	0,687	0,808	0,849	-0,122	369	349	0,914
Ленинградская область	1 666,5	0,736	0,857	0,859	-0,121	467	327	0,919
Кемеровская область	2 981,6	0,973	1,116	0,872	-0,143	988	297	0,927
Удмуртская Республика	1 629,0	0,803	0,899	0,893	-0,096	361	247	0,939
Томская область	948,7	1,230	1,334	0,922	-0,104	228	180	0,955
<i>Московская область*</i>	6 430,1	0,749	0,790	0,948	-0,041	615	121	0,970
<i>Челябинская область*</i>	3 487,4	0,806	0,831	0,970	-0,025	203	70	0,983
Мурманская область	831,9	1,414	1,449	0,976	-0,035	67	56	0,986
Иркутская область	2 598,7	1,178	1,207	0,977	-0,028	170	54	0,987
Всего	58 997,7					23 967		
недотационные								
Белгородская область**	1 495,1	0,775	0,774	1,001	0,001	0	0	1,001

Виктор Христенко, Алексей Лавров •
МЕТОДИКА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ТРАНСФЕРТОВ ФФПР: ИТОГИ РЕФОРМЫ 1999-2001 г

Субъекты Российской Федерации	Численность населения на 01.01.2000 (без ЗАТО и г.Сочи), тыс. чел.	Индекс налогового потенциала (ИНП)	Индекс бюджетных расходов (ИБР)	Реальная бюджетная обеспеченность (отношение ИНП к ИБР) до трансферта, к среднероссийскому уровню	Коэффициент нуждаемости (разность между ИНП и ИБР), до трансферта	ВСЕГО трансферт, млн.рублей	Трансферт на душу населения (с корректировкой на ИБР)	Реальная бюджетная обеспеченность после трансферта, к среднероссийскому уровню
Липецкая область	1 239,9	0,818	0,776	1,054	0,042	0	0	1,054
Республика Башкортостан	4 089,8	0,947	0,889	1,065	0,058	0	0	1,065
Ярославская область	1 412,3	0,861	0,806	1,068	0,054	0	0	1,068
Красноярский край	2 799,7	1,496	1,372	1,090	0,123	0	0	1,090
Ненецкий АО**	45,2	4,554	4,177	1,090	0,377	0	0	1,090
Нижегородская область	3 579,1	0,847	0,776	1,090	0,070	0	0	1,090
Оренбургская область**	2 211,5	1,004	0,881	1,140	0,123	0	0	1,140
Вологодская область	1 319,2	1,186	1,021	1,161	0,164	0	0	1,161
Свердловская область	4 432,8	1,042	0,826	1,262	0,216	0	0	1,262
Тюменская область	1 351,3	1,414	1,045	1,352	0,368	0	0	1,352
Республика Коми	1 136,6	2,044	1,465	1,395	0,579	0	0	1,395
Пермская область	2 796,2	1,234	0,844	1,462	0,390	0	0	1,462
г. Санкт-Петербург	4 660,8	1,140	0,772	1,478	0,369	0	0	1,478
Республика Татарстан	3 782,4	1,233	0,788	1,564	0,445	0	0	1,564
Самарская область	3 294,6	1,277	0,785	1,626	0,491	0	0	1,626
г. Москва	8 537,2	2,161	0,799	2,706	1,363	0	0	2,706
Ханты-Мансийский АО	1 381,7	8,251	1,909	4,322	6,341	0	0	4,322
Ямало-Ненецкий АО	503,9	11,866	2,652	4,475	9,214	0	0	4,475
Всего	50 069,3					0		
Российская Федерация (без Чеченской Республики)	143 113,6					98 520		

В аналитических материалах, распространяемых РЕЦЭП, могут излагаться различные точки зрения на экономическую политику, однако Центр как организация придерживается в этом отношении нейтральной позиции. Все мнения, высказываемые в публикуемых материалах, отражают исключительно точку зрения их авторов, но не мнение РЕЦЭП, организаций, принадлежащих к его руководящему консорциуму, Европейской комиссии или любой другой организации, принадлежащей к Европейской комиссии.

**РОССИЙСКО-ЕВРОПЕЙСКИЙ ЦЕНТР
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

Потаповский пер., 5, стр. 4,
Москва 101000 Россия
<http://www.recep.ru>
e-mail: recep@recep.ru
тел +7 (503) 232-36-13 факс +7 (503) 232-37-39