

А.Суринов

Федеральная служба  
государственной статистики

ПРОБЛЕМЫ СТАТИСТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕФОРМЫ  
МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Специфика российских условий, огромная роль территориального фактора в развитии социально-экономических процессов, последовательная политика укрепления федерализма обуславливают необходимость построения развитой системы статистических показателей регионального уровня, обеспечивающей межбюджетное взаимодействие. Системные показатели, характеризующие развитие регионов, должны быть методологически сопоставимы и согласованы с соответствующими показателями макроуровня, но одновременно с этим учитывать географические, исторические, социально-экономические особенности региона (субрегиона) и муниципального образования, организацию управления, действующие правовые и нормативные акты.

В качестве одного из самостоятельных направлений деятельности статистики следует рассматривать удовлетворение потребностей пользователей в социально-экономической информации, характеризующей муниципальные образования.

На современном этапе к основным задачам муниципальной статистики относятся:

- исследование происходящих на муниципальной территории экономических, социальных, духовных, экологических явлений в их взаимосвязи, обобщение и прогнозирование тенденций их развития;

- обеспечение муниципальных органов управления оперативной статистической информацией для осуществления управления муниципальной территорией;

- обеспечение статистической информацией, необходимой для управления муниципальным хозяйством, распоряжения имуществом и объектами муниципальной собственности, формирования и исполнения местного бюджета;

- обеспечение необходимой статистической информацией процедуры разработки муниципальных программ;

- осуществление наблюдения за ходом выполнения муниципальных программ.

Система показателей муниципальной статистики разрабатывается с учетом особенностей местного сообщества как объекта статистического изучения и задач, которые ставит практика управления муниципальной территорией, на основе общих принципов построения систем статистических показателей. Но здесь есть особенность, которая заключается в том, что источником информации для расчетов являются только переписи, сплошные наблюдения и административные записи.

В настоящее время в практической деятельности местных органов самоуправления применяется "Унифицированная система показателей, характеризующих социально-экономическое положение муниципального об-

разования", разработанная Федеральной службой государственной статистики. Система показателей включает данные, характеризующие все сферы жизнедеятельности: уровень жизни и занятость населения, производственный и научно-технический потенциал, финансовое состояние, демографическую ситуацию, экологию, правопорядок, а также данные, характеризующие состояние и развитие муниципального хозяйства на соответствующей территории. Кроме этого, организован ряд специальных государственных наблюдений, например, собираются сведения об исполнении местных бюджетов.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий является самостоятельным образованием, органы самоуправления не входят в систему государственной власти.

В октябре 2003г. был принят новый Федеральный Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", который вступает в силу с 1 января 2006 года. По новому закону структура местной власти из одноуровневой становится двухуровневой. Первый уровень будут представлять городские и сельские поселения, второй – муниципальный район или городской округ. Указанное положение приведет к значительному увеличению количества муниципальных образований. Так например, ориентировочно в Московской области их количество может увеличиться в 10 раз с 55 до 600, в Ростовской области в 5 раз с 80 до 450. Границы муниципальных образований могут не совпадать с административно-территориальным делением региона. Все это потребует

определенных усилий для организации соответствующих статистических наблюдений в стране, результаты которых должны обеспечивать информацией управленческие решения местными властями:

- принятие и реализация планов и программ социально-экономического развития муниципального образования;
- организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования.

В системе государственной статистики ведется «Паспорт городов Российской Федерации», формируемый по всем городам Российской Федерации (более 1000 городов) на основании годовых форм государственного статистического наблюдения. Важность данного направления определяется не только внутренними потребителями России, но и тем, что российская статистическая система является составной и неотъемлемой частью международной, и показатели «Паспорта» входят в общемировой статистический ресурс.

В современном стандарте Системы национальных счетов нет детальных рекомендаций по территориальным счетам и эта проблема решается в зависимости от потребностей пользователей.

Пользователи часто ставят задачу перед статистиками иметь показатели СНС не только на уровне штата, провинции, земли (субъекта Российской Федерации), но и на уровне городов и районов. В этом случае возникает серьезная проблема, связанная с тем, что субрегиональные оценки относятся к статистическим измерениям малых областей изучения. Это вы-

ражается в необходимости обеспечения конфиденциальности полученных от респондентов в ходе статистического наблюдения сведений и ограничениями для использования выборочного метода статистического наблюдения.

Особое значение в этой связи имеет получение интегральных показателей о производстве, распределении и использовании добавленной стоимости в отдельном регионе. Принципиально национальная практика разных стран при оценках валового регионального продукта (ВРП) имеет два подхода:

- величина ВВП полностью распределяется по регионам страны;
- сумма ВРП меньше ВВП на величину нераспределенной части, относимой на деятельность экстерриториальных организаций.

Европейская система счетов, как наиболее разработанный к практическому применению вариант СНС, рекомендует использовать метод расчета макроэкономических показателей "снизу вверх", т.е. путем сложения региональных оценок и получения таким образом национальных агрегатов, хотя на практике страны в основном осуществляют расчеты сверху вниз, т.е. распределяют ВВП по регионам.

Региональные аналоги ВВП рассчитываются во многих крупных странах мира (США, ФРГ, Франция, Мексика, Канада, Австралия и др.). А в ЕС Евростат рекомендует странам-членам рассчитывать валовой внутренний продукт по регионам (Gross Domestic Product) на базе рыночных ценах как сумму добавленной стоимости, произведенной в регионе в основных ценах и величины чистых налогов на продукты и импорт, распре-

деленной по регионам. Показатели GDPР рассчитываются и для субрегионального уровня.

В ЕС применяется Номенклатура территориальных единиц для целей статистики (Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes–NUTS), в соответствии с которой каждая страна разделена на три типа иерархически увязанных регионов (NUTS-1, NUTS-2, NUTS-3). Например, ФРГ состоит из 11 земель, 31 региона, 328 районов, а Италия – из 11 групп регионов, 20 регионов и 95 провинций. Рекомендации ЕСС-95 по составлению региональных счетов охватывает все три типа территорий. Для того, чтобы часть территории была отнесена к уровню NUTS-1, численность населения проживающего здесь должны составлять от 3 до 7 млн.человек, для региона уровня NUTS-2 –от 0,8 до 3 млн.человек, а для уровня NUTS-3 – от 150 до 800 тыс.человек. Более детальное деление называется местные административные единицы (LAU), к которым относятся районы и муниципалитеты. И по ним также осуществляются расчеты экономических показателей.

Институциональная единица считается резидентом того региона, где расположен центр ее экономического интереса. При построении субнациональных счетов регион рассматривается как самостоятельная экономика, состоящая из институциональных единиц, экономические операции которых с нерезидентами должны быть учтены. С позиции региональной экономики к нерезидентам будут относиться и иностранные единицы и единицы с центром экономического интереса в другом регионе данной страны.

Вот почему большие сложности возникают при попытке измерить такой важнейший показатель, характеризующий конечное использование товаров и услуг на территории региона, как «фактическое конечное потребление». Домашние хозяйства потребляют продукты и услуги, за счет собственных доходов, а также нерыночные индивидуальные услуги здравоохранения, образования, культуры и др., за счет государства и некоммерческих организаций, передаваемые домашним хозяйствам в виде трансфертов в натуральной форме. Этот показатель важен как с точки зрения сопоставления производства и использования валового регионального продукта, так и с точки зрения изучения уровня благосостояния населения региона.

В силу большой открытости региональной экономики показатели потребления рассчитываются не для резидентных для данного региона домашних хозяйств, а для всех резидентных и нерезидентных единиц, фактически осуществляющих потребление на территории данного региона.

Вместе с тем следует еще раз отметить, что поскольку региональная экономика является экономикой открытого типа, т.е. значительная часть ее материальных и финансовых ресурсов формируется за счет обмена с другими регионами, который трудно зарегистрировать, доходы и, в особенности, расходы, сформированные в регионах, нельзя в полной мере относить к проживающему в них населению.

Экономическая территория страны может быть разделена на территорию регионов и экстра-региональную территорию. Региональная территория состоит из территории региона, как части географической террито-

рии страны и территории свободных экономических зон. Экстра-региональная территория охватывает экономическую территорию страны, которая не может быть безусловно отнесена ни к одному из ее регионов. К ней относятся: воздушное пространство страны; территориальные воды и континентальный шельф в международных водах, на который распространяется исключительное право данной страны; территориальные анклавы данной страны за рубежом; разрабатываемые резидентами месторождения полезных ископаемых, находящиеся в международных водах за пределами континентального шельфа страны.

С точки зрения региональной экономики резидентные институциональные единицы можно разделить на две группы: собственно региональные (однорегиональные) и мультирегиональные.

К первым относятся:

- домашние хозяйства (по обычному месту проживания);
- предприятия, все заведения которых расположены в одном регионе;
- органы государственного управления регионом и муниципалитетом;
- НКО, обслуживающие домашние хозяйства резидентов региона.

К мультирегиональным единицам относятся:

- предприятия, чьи заведения расположены в двух и более регионах;
- органы государственного управления, составляющие центральное (федеральное) правительство;
- Центральный банк;
- общенациональные или межрегиональные инфраструктурные кор-



порации, как правило, те, которые являются естественными монополиями (железнодорожный, водный, трубопроводный транспорт, передача электроэнергии, крупные мелиоративные и другие водохозяйственные объекты);

- НКО, обслуживающие домашние хозяйства, расположенные в двух и более регионах страны.

Кроме этого, из мультирегиональных единиц можно выделить те, которые являются эксрегиональными: центральное (федеральное) правительство, национальный банк, общенациональная инфраструктура.

Экономические операции региональных единиц регистрируются в счетах того региона, где расположен центр их экономического интереса. Так например, составление региональных счетов по муниципальным единицам осложнено тем, что налоги выплачивает только головное предприятие, которое является юридическим лицом.

С 1994 года в России осуществляются расчеты ряда основных макроэкономических показателей по субъектам Российской Федерации: выпуск товаров и услуг, промежуточное потребление, валовая добавленная стоимость (по основным отраслям и в целом), валовой региональный продукт, основные виды доходов, расходы на конечное потребление и накопление.

Расчеты субнациональных макроэкономических показателей на базе СНС наталкиваются на определенные трудности и препятствия:

- распределение между субъектами Российской Федерации затрат и результатов видов деятельности, присущих только национальной экономике в целом (оборона, центральное управление и т.д.) или же не имеющих

четкой территориальной привязки (услуги внешней торговли, банков и т.п.);

- определение категорий "резидент" и "нерезидент", применительно к субъекту Российской Федерации, а также соответствующее разделение институциональных единиц, действующих на его территории, на резидентов и нерезидентов;

- учет вывоза и ввоза товаров и услуг, а также потоков капитала между субъектами Российской Федерации.

Так, доходы, получаемые в г.Москве жителями Московской области и других регионов (нерезидентов), должны отделяться от доходов постоянных жителей г.Москвы (резидентов). Точно так же, как и покупки (расходы) граждан, не проживающих в г.Москве должны исключаться из величины конечного потребления населения г.Москвы.

По своему экономическому содержанию ВРП примерно соответствует показателю ВВП, рассчитанному производственным методом на федеральном уровне. ВРП определяется как сумма добавленной стоимости единиц-резидентов данного региона. Резидентные единицы в данном случае определяются, исходя из тех же принципов, что и на федеральном уровне. То есть к резидентам региональной экономики относятся все корпорации, квазикорпорации или домашние хозяйства, имеющие центр экономического интереса на экономической территории данного региона. Если предприятие, осуществляющее экономическую деятельность на территории данного региона, является филиалом головной корпорации, находящейся в другом регионе, то оно является резидентом данного региона.

В России показатели ВРП рассчитываются довольно детально. По сути методика расчета ВРП совпадает с методикой расчета ВВП, за исключением отдельных статей. При этом сумма ВРП субъектов Российской Федерации меньше величины ВВП России, что связано с отсутствием теоретического обоснования, надежных методик и источников статистических данных относительно регионального распределения результатов деятельности и затрат экстерриториальных организаций. Аналогичная проблема стояла и перед советской статистикой – сумма национальных доходов союзных республик (интегральный макроэкономический показатель системы материального производства или баланса народного хозяйства) была меньше величины национального дохода СССР.

Сумма ВРП и ВВП в рыночных ценах различаются на величину налогов на импортно-экспортные операции, которые невозможно объективно распределить между регионами. Кроме этого суммарный ВРП отличается от ВВП России на величину добавленной стоимости, созданной при производстве:

- нерыночных коллективных и индивидуальных услуг, оказываемых органами государственного управления (оборона, государственное управление, внешнеэкономическая деятельность и т.п.);
- услуг финансовых посредников, деятельность которых охватывает более одного региона;
- услуг внешней торговли.

Действительно трудно принять решение о том, как распределить расходы органов государственного управления на оборону, внешнеэконо-

мическую деятельность и общее управление, которые связаны с коллективными услугами для всего общества, а не отдельных регионов. Если распределять условно, то возникает вопрос какой выбрать критерий: численность или доля населения, размеры территории, длина внешних границ?

Деятельность таких финансовых посредников как банки, не ограничивается отдельным регионом, а охватывает обслуживание предприятий и физических лиц, являющихся резидентами других регионов. Довольно часто значительная часть банков сосредотачивается в столицах и крупных городах и это осложняет расчеты по распределению услуг финансового посредничества по регионам. В качестве одного из подходов может применяться метод распределения по регионам величины выпуска услуг финансового посредничества, определенной на национальном уровне, исходя из данных о сделанных вкладах и выданных кредитах по регионам. А услуги Центрального Банка многие страны распределяют пропорционально числу работников между головным офисом и региональными отделениями.

Также нельзя без определенных условностей «привязать» к регионам услуги внешней торговли, из-за того, что в таможенной статистике, такие операции регистрируются, когда товар пересекает таможенную границу страны. При этом использование импортных товаров и производство экспортируемых товаров может осуществляться в одних регионах, а регистрация доходов участников внешнеторговых операций – в других. Кроме этого, не представляется возможным отнести к определенному региону

импорт услуг, оказываемых резидентам нерезидентным транспортом.

Очевидным является и то, что объем чистых налогов на импорт в существующих условиях можно оценить только в целом по экономике без распределения по регионам. Практически невозможно определить территориальную структуру ни налогов, ни субсидий по импорту, поскольку отсутствует информация о территориальном распределении импорта товаров.

Не меньшие проблемы связаны с региональным учетом чистых налогов на продукты. В частности, для расчета чистых налогов по регионам необходимо иметь сведения о региональном распределении субсидий на продукты, выплачиваемых из федерального бюджета. Осложняет оценки и то, что определенная часть субсидий на продукты распределяется Минфином России не прямо в субъекты Российской Федерации, а передается федеральным министерствам и ведомствам на развитие соответствующей отрасли и только затем эти средства через ведомственное распределение поступают на предприятия. Зарегистрировать операции по выплате в пользу регионов таких субсидий практически невозможно. Поэтому для определенной части чистых налогов на продукты удастся сделать только общую оценку по экономике в целом.

В российской практике официальной статистики публикации по региональным счетам охватывают следующие показатели:

- валовой региональный продукт (как часть валового внутреннего продукта Российской Федерации без элементов ВВП, рассчитываемых на федеральном уровне по экономике в целом);
- отраслевая структура добавленной стоимости, с выделением отрас-

лей, производящих товары (три отрасли), и отраслей, производящих услуги (десять отраслей);

- фактическое конечное потребление домашних хозяйств (без элементов фактического конечного потребления домашних хозяйств, рассчитываемых на федеральном уровне по экономике в целом) за счет расходов домашних хозяйств и социальных трансфертов в натуральной форме;

- валовое накопление основного капитала (без элементов валового накопления основного капитала, рассчитываемых на федеральном уровне по экономике в целом).

В структуре ВВП, измеренного производственным методом, доля элементов, рассчитываемых на федеральном уровне, а течение 2000-2002 годов колеблется в пределах 12-15%. Эти определяется и действующим налоговым режимом, структурой органов государственной власти, организацией деятельности естественных монополий и общенациональных корпораций. Так, доля эксрегиональной экономики в ВВП России в 2002 году в оплате труда наемных работников составляла 9,5%, в валовой прибыли и валовых смешанных доходах – 7,5%, в чистых налогах на продукты – 46%, а в других чистых налогах на производство – 6,5%. При этом доля элементов фактического конечного потребления домашних хозяйств, которые не могут быть распределены по субъектам Российской Федерации, составляет 5%.

ВВП по России в целом рассчитывается тремя методами и предполагает согласно Регламенту разработки и представления данных по валовому внутреннему продукту 4 этапа уточнений, последний из которых предпо-

лагают внесение корректировок, вызванных уточнениями при разработке таблиц «Затраты-выпуск», которые составляются по национальной экономике в целом.

Оценка всех первичных доходов экономических агентов, полученных в результате их производственной деятельности, осуществляется по отраслям экономики поэтапно. На первом этапе оценка выпуска, промежуточного потребления и добавленной стоимости по отраслям экономики преимущественно, ограничивается определением объемов зарегистрированных экономических операций и экспертными расчетами результатов деятельности домашних хозяйств и индивидуальных предпринимателей. По отдельным отраслям проводится оценка выпуска и доходов от незарегистрированных операций юридических лиц. Этот расчет осуществляется на основе использования дополнительной информации, полученной из административных источников. Например, по промышленности основанием для его проведения являются данные о выявленных фактах неплатежей по налогам и сборам.

Объем располагаемых ресурсов товаров и услуг по отдельным группам товаров и услуг сопоставляется с объемом их использования. Наиболее значительные погрешности в расчетах выявляются по показателям, характеризующим результаты торгово-посреднической деятельности и транспорта. Применяемый метод не позволяет определить по какому конкретно виду транспорту или виду торговой деятельности прошел недоучет, поскольку их величина определяется сальдовым методом как разница между ресурсами товаров в ценах покупателей и основных ценах. Выполнить

аналогичный расчет на уровне регионов, как и централизованно распределить доходы от ненаблюдаемых статистикой операций по регионам России с удовлетворительной степенью достоверности довольно сложно.

Именно поэтому по названным отраслям распределение объемов скрытой и неформальной деятельности осуществляется пропорционально созданным выпускам товаров и услуг, исходя из гипотезы, что масштабы сокрытия и объемы производства домашними хозяйствами являются относительно постоянными величинами по отношению к объемам, произведенным зарегистрированными товаропроизводителями и тем самым учитывают технологические особенности функционирования транспорта по их видам.

Серьезной проблемой получения адекватных оценок экономических операций по регионам является учет территориально обособленных подразделений предприятий – юридических лиц. В соответствии с действующим порядком сбора статистической информации, изложенным в инструкциях по составлению статистической отчетности, обособленные подразделения предприятия, расположенные на территории других субъектов Российской Федерации, должны представлять сведения о своей деятельности в рамках федерального государственного статистического наблюдения в статистические органы по месту своего расположения. Вместе с тем, в отдельных случаях юридические лица, имеющие обособленные подразделения на других территориях, в нарушение установленных правил, представляют формы статистической отчетности по месту нахождения своей головной организации. Такие случаи наблюдаются по предприятиям торговли, транспорта, связи, страхо-



вания, операциям с недвижимым имуществом и т.п. В основном это затрагивает предприятия, осуществляющие виды деятельности, связанные с оказанием услуг.

Показатель ВРП приемлем и удобен для общей характеристики результата региональной экономики. И он используется в России для определения налогового потенциала (индекса налогового потенциала) субъекта Российской Федерации (методика Министерства финансов). В данном случае валовой региональный продукт (ВРП) рассчитывается как сумма добавленных стоимостей, произведенных в отраслях экономики региона. Предполагается, что в России будет построена система межбюджетного регулирования, основанная на показателях региональных счетов. Главная цель – обеспечить единый подход к распределению финансовых ресурсов и установлению задания по мобилизации доходов бюджетов с учетом особенностей территорий.

Несмотря на то, что оценки валового регионального продукта в определенной мере носят оценочный характер, именно этот показатель применяется в качестве основного при распределении средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. При этом следует учитывать то, что принятый порядок расчетов размеров экономики, ненаблюдаемой прямыми статистическими методами, наряду с другими корректировками, осуществленными на федеральном уровне, могут стать аргументами для оспаривания размеров этой финансовой поддержки.

Действующая методика расчетов ВРП не может быть безоговорочно применена на субрегиональном уровне. Это связано с отсутствием боль-

шинства показателей и необходимости применения экспертных оценок. Например, по железнодорожному, водному, воздушному транспорту выполнить расчет на уровне этих образований невозможно, так как организация учета операций по видам транспорта строится исходя из эксплуатационных особенностей их деятельности. Отсутствует информация о деятельности малых предприятий и индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица, налогам и полученным субсидиям. Сумма добавленных стоимостей крупных и средних предприятий не может рассматриваться в качестве аналога ВРП. В то же время опыт стран ЕС, США, Канады свидетельствует о том, что субрегиональные расчеты макроэкономических агрегатов возможны. Используемые для этого методики базируются на подходе, в основе которого лежит учет операций в административных регистрах (налоговый, недвижимости, социального и пенсионного страхования) и распределение соответствующих сумм, исходя из общерегиональных оценок для субрегионов и соответственно исходя из федеральных оценок - для регионов.

Для того, чтобы попытаться решить проблему информационного обеспечения бюджетного процесса (в части взаимодействия - муниципалитетов и органов власти субъектов Российской Федерации) надо получить ответы на несколько вопросов.

Первый вопрос следует сформулировать так; что необходимо рассчитывать и для каких целей (перечень показателей)?

Второй вопрос: как рассчитывать (методы измерения) и на основе каких источников?

Третий вопрос: кто должен проводить непосредственные оценки (официальное статистическое ведомство или органы власти регионов и муниципалитеты)?

При ответе на эти вопросы прежде всего представляется необходимым установить границы регионов (имеется в виду субрегиональный уровень). Это связано с тем, что более надежные оценки получаются по относительно крупным территориальным образованиям. Вот почему мелкие муниципалитеты могут быть объединены в группы, исходя из географической близости и достаточности информации для проведения расчетов. Система показателей, характеризующих регион (субрегион), особенно, если это касается бюджетной политики, должна быть ограничена ключевыми индикаторам, наиболее информативными, измеряемыми и нацеленными на решение конкретных задач (оценка налогового потенциала, расходных обязательств и т.п.). Главной целью региональной (включая муниципальную) статистики в рамках бюджетного процесса является распределение ресурсов, проверка расходов, установление заданий и бенчмаркинг.

Методы расчета показателей и используемые определения и концепции должны быть прозрачны, понимаемы и едиными для всей страны (именно страны, а не региона). А источники информации должны быть однозначно установлены и доступны.

На наш взгляд, окончательное решение о количественных значениях региональных (субрегиональных) показателей должно принимать ведомство, отвечающее за официальную статистику (если дело касается показателей, создаваемых в рамках статистических наблюдений), и ведомство, от-

вечающее за административные записи (например, учет населения), регистры предприятий, налогоплательщиков, недвижимости и т.п.) Региональные и муниципальные власти должны быть участниками статистических наблюдений и пользователями централизованных государственных информационных ресурсов. Такая организация позволит обеспечить межрегиональную сопоставимость и полный охват территории страны.