

Основы фискальной децентрализации

Справочное руководство для стран с переходной
экономикой

Павел Свяневич

Будапешт. Инициатива Реформирования Местного Самоуправления и
Сферы Государственных Услуг / Институт Открытого Общества

2003 год

Дискуссионные Публикации, Выпуск 26

Опубликовано в 2003 году Институтом Открытого Общества в рамках
Инициативы Реформирования Местного Самоуправления и Сферы
Государственных Услуг

Адрес: ул. Надора 11
1051 Будапешт,
Венгрия

Тел.: (36-1) 327-3104
Факс: (36-1) 327-3105
Электронный адрес: lgprog@osi.hu
lgi-announce-subscribe@egroups.com
<http://lgi.osi.hu>

ISSN 1417 – 4855



OPEN SOCIETY INSTITUTE

TM and Copyright © 2003 Open Society Institute

All rights reserved

Издательство
“Arktisz Studio”
Будапешт

СЕРИЯ ДИСКУССИОННЫХ ПУБЛИКАЦИЙ. ВСТУПЛЕНИЕ.

Создание демократической и эффективной системы государственного управления на местном и региональном уровнях остается одной из основных задач преобразований, которые осуществляются в Центральной и Восточной Европе, а также в странах бывшего Советского Союза. Обмен опытом среди стран региона может существенно способствовать этим преобразованиям. Для достижения этой цели в рамках Инициативы Реформирования Местного Самоуправления и Сферы Государственных Услуг (ИРМС) было начато издание серии дискуссионных публикаций, распространяемых во многих странах Центральной и Восточной Европы.

В публикациях этой серии представлены результаты, полученные в ходе выполнения проектов, поддерживаемых ИРМС, а также статьи, авторы которых не являются получателями грантов ИРМС. Перевод этих публикаций на национальные языки регионов их распространения осуществляется при поддержке ИРМС. Мнения, представленные в публикациях этой серии, выражают взгляды авторов и не обязательно соответствуют позиции Инициативы Реформирования Местного Самоуправления и Сферы Государственных Услуг.

Павел Свяневич в данный момент является профессором Центра европейских региональных и местных исследований при Варшавском университете, в котором он читает несколько курсов, связанных с вопросами местного самоуправления. Защитив в 1989 году кандидатскую диссертацию по экономической географии, Павел Свяневич работал в 1991 году в течение пяти месяцев в Центре передовых исследований муниципальных проблем Бристольского университета в качестве исследователя. В 1992 - 1993 годах он работал на факультете социологии Университета Чикаго в качестве старшего научного сотрудника и Фулбрайт стипендиата. С 1995 по 2000 год он работал в должности менеджера Программы поддержки местных органов самоуправления, осуществлявшейся в Польше британским фондом Ноу Хау. В 1998 году Павел Свяневич получил степень доктора экономических наук в экономической академии в Познани.

К сфере научных интересов профессора Свяневича относятся вопросы местного самоуправления, финансовой и экономической политики местных органов власти, а также сравнительный анализ систем местного самоуправления. С 1991 он принимал участие в нескольких международных исследовательских проектах, связанных с местным самоуправлением и его реформированием, в особенности в странах Центральной и Восточной Европы. В данный момент он координирует работу польской исследовательской группы в рамках проекта “Участие, лидерство и муниципальная поддержка“, который осуществляется в соответствии с Пятой базовой программой

ЭС. Профессор Свяневич также работал в качестве советника для центральных и местных органов власти в нескольких странах Центральной и Восточной Европы (в Украине, Хорватии, Болгарии, Македонии и Албании). Профессор Свяневич является автором и редактором пятнадцати книг и более тридцати статей, опубликованных на английском языке, и более пятидесяти статей, вышедших на польском и других языках.

Электронный адрес: pswian@mercury.ci.uw.edu.pl

Благодарность:

Я хотел бы выразить Габору Петери свою признательность за очень внимательный анализ рукописи и несколько ценных замечаний, позволивших улучшить организацию и четкость аргументов данной работы. Вся ответственность за возможные ошибки и приведенные в работе аргументы целиком лежит на авторе.

Содержание

Реферат	xi
1. В чем состоит полезность органов местного самоуправления и почему необходимы их услуги	1
1.1. Значение местных органов самоуправления и децентрализации	1
1.2. Обоснование необходимости государственных расходов на местном уровне	3
2. Критерии определения расходных и доходных частей бюджетов местных органов самоуправления	6
2.1. Определение функций местных органов власти	7
2.2. Доходы органов местного самоуправления	10
3. Доходы местных органов власти из собственных источников	14
3.1. Местные налоги	14
3.1.1. Основные принципы местного налогообложения	14
3.1.2. Местные налоги в практике европейских стран	17
3.1.3. Местные налоги в Польше	22
3.2. Прочие доходы из собственных источников	26
4. Долевые доходы	28
5. Субсидии (гранты)	31
5.1. Причины субсидирования	31
5.2. Виды субсидий	33
5.3. Виды выравнивания	37
5.3.1. Выравнивание доходов	37
5.3.2. Обеспечение сбалансированности различий в потребностях в финансировании	38
5.3.3. Выравнивание стоимости услуг	39
5.4. Критерии выделения субсидий.	40
5.5. Примеры систем субсидирования в практике европейских стран	41

5.6. Субсидирование органов местного самоуправления в Польше	48
6. Заимствование органами местного самоуправления	51
6.1. Почему местные органы могут (должны) заимствовать средства для финансирования своих инвестиций . . .	51
6.2. Почему местные органы не должны заимствовать средства для финансирования своих текущих затрат	55
6.3. Внешнее регулирование заимствования средств органами местного самоуправления	57
6.4. Примеры местного заимствования и его регулирования в Западной Европе	58
6.5. Заимствование местными органами власти в Польше	65
7. Автономия финансового управления местных органов власти и предоставление услуг	69
Сноски	73
Библиография	75

Реферат

В данной работе рассматриваются теоретические и практические аспекты вопросов фискальной децентрализации в европейских странах. Статья начинается с короткого изложения фундаментальных преимуществ децентрализации, а также общих принципов распределения средств между бюджетами различных уровней. Далее следует детальное обсуждение различных источников доходов местных органов самоуправления, которые включают местные налоги, субсидии и заимствование, а также сжатое разъяснение терминологии и теоретических принципов. В каждом разделе предлагаются несколько примеров из практики различных европейских стран, которые завершаются коротким обсуждением подходов, используемых в Польше. Хотя формат статьи не позволяет привести развернутые обсуждения конкретных примеров, в ней отражено многообразие подходов, реализованных в европейских странах. Приведенные принципы распределения бюджетных средств, а также разнообразные примеры могут служить полезными критериями анализа межбюджетных подходов, применяемых в тех странах, в которых направленные на фискальную децентрализацию реформы находятся еще на ранних этапах. Статья также задумывалась как вспомогательный материал для учебных программ в рамках Инициативы местного самоуправления (Local Government Initiative), в связи с чем она публикуется на русском и английском языках.

1. В чем состоит полезность органов местного самоуправления и почему необходимы их услуги?

1.1. Значение местных органов самоуправления и децентрализации

Что обуславливает важность местного самоуправления? В чем состоит его ценность? Почему местное самоуправление уверенно смотрит в будущее? Почему реформирование местных демократических структур оказалось среди первых же реформаторских шагов, предпринятых в пост - коммунистическую эпоху? Несмотря на существование двух разных принципиальных концепций местного самоуправления (в соответствии с одной из которых существование местного самоуправления является «естественным» для населения, а в соответствии с другой местное самоуправление является «функциональным», поскольку оно позволяет государству лучше функционировать), ученые часто указывают на следующие три цели, достигаемые с помощью структур местного самоуправления (см. например, Sharpe 1973, Stewart and Greenwood 1995):

- свобода (автономия) – существование местного самоуправления препятствует чрезмерной концентрации политической власти, а также обеспечивает возможность принятия различных политических решений на местах. Buchanan утверждает, что «даже если разделение власти между центральными органами власти и структурами местного самоуправления и не было бы эффективным, все равно существовал бы аргумент в пользу делегирования некоторых полномочий местным органам власти в качестве средства сдерживания или контролирования центральных органов власти» (Musgrave & Buchanan 1999, стр.178);

- участие (демократия) – существование местных органов власти способствует активному вовлечению граждан в процесс самоуправления;
- эффективность – местные органы власти являются эффективными структурами, предоставляющими услуги с учетом разнообразия потребностей различных регионов.

Последний фактор, по-видимому, требует более четкого обоснования. Почему органы местного самоуправления обеспечивает большую эффективность? Часто высказывается мнение, что:

- (1) при децентрализации, те, кто принимают решения, находятся ближе к последствиям своих решений, что позволяет точнее предсказывать реальные последствия принимаемых решений. Приближенность к результатам решений, в свою очередь, способствует более эффективному распределению ресурсов;
- (2) органы местного самоуправления позволяют обеспечить лучшее соответствие политики местным условиям и приоритетам. В контексте конкретных местных условий можно рассматривать различные варианты решений, что способствует повышению эффективности как в объективном, так и в субъективном смысле (т.е. политика в большей степени учитывает интересы избирателей);
- (3) разнообразие вариантов решений способствует применению новаторских подходов и распространению передового опыта.

Именно поэтому наличие органов местного самоуправления является характерной чертой всех европейских стран, несмотря на все различия между ними. Важность местного самоуправления получила дальнейшее подтверждение и еще

более возросла после официального принятия принципа субсидиарности, включенного в Маастрихтский договор ЕС, а также после принятия Советом Европы Европейской Хартии местного самоуправления.

1.2. Обоснование необходимости осуществления государственных расходов на местном уровне

Может возникнуть вопрос – если мы функционируем в рамках рыночной экономики, и если именно рынок обеспечивает наиболее эффективный механизм распределения ресурсов, то зачем нам нужны местные государственные финансы? Действительно, очень часто сфера деятельности и объем услуг государственного сектора являются слишком широкими, и многие функции, выполняемые местными органами власти, могли бы вполне эффективно выполняться частными структурами, оперирующими в конкурентной среде. Однако существует, по меньшей мере, четыре типа ситуаций, в которых вмешательство со стороны государства является необходимым для предотвращения “фиаско местного рынка”:

(1) Предоставление чисто общественных товаров. Такие товары обладают следующими двумя особенностями:

- их потребление не носит конкурентный характер, т.е. потребление такого товара одним лицом не ущемляет его потребления другими;
- их потребление не предполагает исключение, т.е. невозможно исключить их из потребления лицами, не оплатившими соответствующую услугу.

Пожалуй, наилучшим примером типичных местных услуг, являющихся “общественным товаром”, является уличное освещение. «Использование» света от уличного фонаря не предполагает конкуренции с другими

людьми, которые также могут воспользоваться этим же освещением. Трудно представить себе ситуацию, когда уличные фонари зажигались бы только для тех, кто заплатил за уличное освещение, а другие при этом были бы исключены из круга пользователей. Данный пример является иллюстрацией неспособности рынка регулировать предоставление общественных товаров.

- (2) Ряд типичных местных услуг (таких, как водоснабжение, канализация, центральное отопление и газоснабжение) относятся к естественным монополиям. Естественные монополии можно определить как сферы, в которых в силу технических причин один производитель может обеспечить более низкие удельные затраты на производство единицы продукции, нежели два или более производителей. И в этом случае рыночное регулирование неэффективно и вмешательство со стороны государства является необходимым.
- (3) Внешние экономические факторы (externalities). В соответствии с классическим определением, внешние экономические факторы представляют собой позитивные или негативные последствия действий, которые влияют на тех, кто не принимал в них непосредственного участия. Попробуем представить конкретный пример из жизни местной общины, а именно пожарную охрану. Рассмотрим последствия предоставления данной услуги частным сектором только тем, кто заплатил за нее. Может случиться так, что в доме А, владелец которого не оплатил услуги пожарников, вспыхнет пожар. Если пожарная бригада будет бездействовать, это может привести к негативным последствиям (внешним факторам) для соседей, которые с пожарниками рассчитались. Очевидно, что пожарная бригада должна погасить пожар, чтобы избежать возникновения внешних факторов. Другим примером

может служить охрана окружающей среды. Представим себе господина Б., сжигающего старые автомобильные покрышки у себя на заднем дворе. Негативные результаты подобного действия ощущаются не только на его дворе, но и за его пределами всеми его соседями. В обоих случаях, вмешательство органов самоуправления и предоставление определенных услуг на средства местных бюджетов будет более эффективным, поскольку это даст возможность, так сказать, удержать внутри внешние факторы.

- (4) Некоторые авторы придерживаются точки зрения, в соответствии с которой отдельные особо важные общественно-значимые товары делают государственное финансирование и вмешательство со стороны органов самоуправления необходимыми. Общество может считать некоторые услуги настолько важными, чтобы не предоставлять гражданам полную свободу в выборе уровня потребления этих услуг. Ярким примером таких услуг является общественное образование. Если общество признает необходимость высококачественного образования всех детей, тогда вопрос о том, отдавать ли ребенка в школу или нет, из индивидуального вопроса превращается в общественный. И хотя такие услуги по своей природе не являются общественными товарами, их потребление стимулируется общественным характером их предоставления.

В действительности перечень услуг, предоставляемых местными органами самоуправления и оплачиваемых из их бюджетов, гораздо длиннее, чем можно предположить исходя из описанных выше принципов. В связи с этим возникает вопрос - а не было бы лучше возложить функцию предоставления некоторых из этих дополнительных услуг на частный сектор или негосударственные организации? Некоторые современные

теории видят роль местных органов самоуправления не столько в прямом и исключительном предоставлении всех необходимых услуг, сколько в обеспечении возможности такого предоставления другими участниками.

2. Критерии определения расходных и доходных частей бюджетов местных органов самоуправления

Обсуждаемые ниже принципы относятся к числу основополагающих принципов модели фискального федерализма. Как отметил Раттсо (Rattso, 2002), эта модель базируется на следующих четырех ключевых предположениях:

- (1) ответственность за предоставление общественных товаров лежит в основном на органах местного самоуправления;
- (2) основным источником местного финансирования являются местные налоги, что означает, что услуги оплачиваются теми, кто ими пользуется;
- (3) присутствует значительная социальная (пространственная) мобильность;
- (4) территория охвата местными услугами близка к территории соответствующей административной юрисдикции, т.е. эффект 'выплескивания' минимален.

Хоть эти предположения выполняются в Соединенных Штатах Америки, они, к сожалению, не отражают реалии европейских систем, в которых органы местного самоуправления активно участвуют в перераспределении средств, субсидии из государственных бюджетов играют важную роль в финансировании местных органов власти, а мобильность населения значительно ниже, чем в США. Тем не менее, принципы фискального федерализма продолжают служить хорошей основой для оценивания систем местного финансирования. В последующих разделах они будут рассмотрены детальнее.

2.1. Определение функций местных органов власти

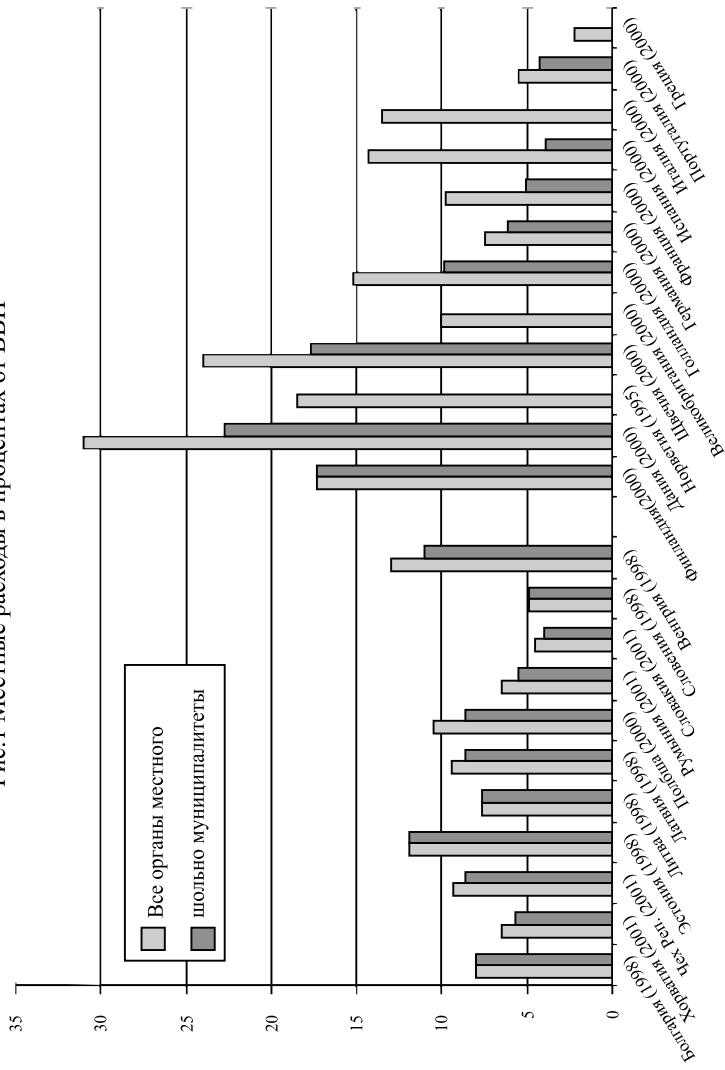
В чем состоят основные особенности децентрализованной системы государственных финансов, в соответствии с теорией фискального федерализма? Главные принципы такой системы можно отразить в следующих нескольких пунктах:

- Разделение функций между центральными и местными органами власти основывается на принципе субсидиарности (дополнительности). Это предполагает достаточно высокую степень фискальной и функциональной децентрализации. Самым несложным и несколько упрощенным, но, тем не менее, важным, показателем функциональной децентрализации является коэффициент отношения расходов местных органов власти к национальному ВВП. Теоретически, показатель местных расходов, выраженный в виде доли от общей суммы государственных расходов, был бы еще более точным. Однако использование данного показателя связано с некоторыми проблемами методологического характера, а также с проблемами, имеющими отношение к используемым данным, в силу существования различных внебюджетных государственных фондов (таких как существующие в ряде стран фонды социального страхования и пенсионные фонды). Наиболее высокие значения этого показателя в Европе зарегистрированы в северных странах, где через местные органы власти расходуется более 20% ВВП. Этот показатель обычно ниже в странах Центральной и Восточной Европы, где он редко превышает 10% (см. рис. 1)³.
- Распределение функций учитывает особенности конкретного территориального устройства. Если структура местных органов власти сильно диверсифицирована и состоит из

множества мелких единиц местного самоуправления, то функциональная децентрализация не может быть достаточно широкой. Слишком мелкие местные органы власти не способны эффективно выполнять некоторые функции. Кроме того, существование большого количества мелких структур органов местного самоуправления потребует усовершенствования схем фискального выравнивания. Связь между объемом функциональной децентрализации и размером структур органов местного самоуправления была убедительно продемонстрирована Пейджем и Голдсмитом (Page & Goldsmith, 1987) на примере запад-ноевропейских систем местного самоуправления. Они показали, что территориальное слияние регионов в странах северной Европы (Скандинавии и Великобритании, например) способствовало передаче широкого спектра функций местным органам власти. Однако во многих странах Центральной и Восточной Европы мелкие поселения способны выполнять только очень ограниченный круг функций, несмотря на официально декларируемое равенство всех органов местного самоуправления, независимо от их размеров (подробное обсуждение этого вопроса содержится в работе Swianiewicz 2002).

Местные органы власти придерживаются «золотого правила» сбалансированного бюджета (см. Dafflon, 2002), что обеспечивается соответствующими нормативными актами. Коротко, это правило утверждает, что текущие расходы должны финансироваться исключительно за счет текущих доходов (например, налогов, платы за услуги или субсидий), в то время как затраты, понесенные для осуществления капиталовложений, должны финансироваться за счет капитальных доходов (таких как заимствование, доходов от имущества, капитальных субсидий). Эффективное

Рис.1 Местные расходы в процентах от ВВП



Источники: Local Finance in Fifteen... (2002), Horvath (2000), Kandeва (2001), Jurčina-Alibegović (2002)

выполнение данного правила требует разделения текущего бюджета и бюджета капиталовложений.

- Система местного финансирования является прозрачной - как для граждан, так и для потенциальных кредиторов.
- Местным органам власти предоставляется значительная степень свободы в принятии решений относительно структуры местных расходов. В действительности такая свобода может быть ограничена следующими факторами: во-первых, высокой долей условных субсидий в местном бюджете (субсидии, для получения которых получатель должен выполнить определенные условия), а во-вторых, детализованными и определенными на центральном уровне норм и требований, относящихся к предоставлению местных услуг. Если такие требования слишком детализованы, фискальная автономия на местном уровне становится иллюзорной.

2.2. Доходы органов местного самоуправления

Каковы источники ресурсов местных органов власти? Наиболее общая классификация включает следующие три основные категории таких ресурсов (которые будут рассмотрены далее):

- (1) Собственные доходы местных органов власти. Определение собственных доходов включает следующие три признака:
 - Они являются доходами, предоставляемыми местным органам власти без каких-либо предварительных условий, в полном объеме и на неограниченное время;
 - Они связаны с местной экономической базой, т.е. местный экономический рост приводит к увеличению собственных доходов местного бюджета;

- Местным органам власти предоставлена по крайней мере некоторая свобода в принятии решений относительно этих категорий доходов (например, они могут устанавливать ставки местных налогов – по крайней мере в некоторых пределах, установленных центральным законодательством).

Наиболее важным видом собственных доходов являются местные налоги, и этот вид доходов будет подробнее рассмотрен далее. Другими видами местных собственных доходов являются, например, плата за предоставленные услуги или же доходы от имущества местных органов власти.

- (2) Трансферты из центрального бюджета в виде грантов и субсидий. Необходимо различать гранты общего назначения, средства которых могут быть свободно использованы для любой цели, и целевые (или условные) субсидии, которые могут быть использованы только для целей, указанных получателем.
- (3) Заемные ресурсы – например, межбюджетные займы, банковские кредиты или муниципальные облигации.

Существует еще одна категория доходов, которая получила широкое распространение в большинстве европейских стран – это доля местных органов управления в налоговых поступлениях в центральный бюджет. Достаточно часто местные органы власти получают фиксированный процент от поступлений от (например) налога на доходы физических лиц, взимаемого в пределах их территорий. Эти средства не являются собственным доходом, поскольку местный орган власти не может принимать решения относительно ставки данного налога, или освобождения от него, и т.д. С другой стороны, такие средства и не являются грантом (субсидией) центрального правительства в чистом виде. Правила и нормы, регулирующие

размер такой доли, очень разнообразны. Хотя в зависимости от конкретных деталей данная категория может быть ближе к собственными доходами, или же к субсидиям общего назначения, для целей анализа удобно выделять такие долевыe доходы в отдельную категорию.

Структура доходов местных бюджетов должна соответствовать следующим общим критериям:

- Вертикальное распределение ресурсов (между различными уровнями правительства) должно соответствовать распределению функций.
- Значительная часть местных доходов должна формироваться из собственных источников (в частности, в виде местных налогов). Существует ряд аргументов политического и экономического характера, обосновывающих данное требование:
 - о Система, в которой большая часть местного бюджета формируется из собственных источников, способствует укреплению ответственности и подотчетности местных органов власти перед местным населением. Форма местного бюджета в значительной мере зависит от тех решений, которые касаются местных налогов. Это стимулирует ответственность представителей местных органов самоуправления, а также способствует повышению интереса граждан к деятельности местных органов власти. В общем, такая система способствует развитию местной демократии.
 - о Такая система способствует усилению такого фактора, как «качество за деньги», стимулируя рациональное расходование средств и стремление к их экономии. Гораздо сложнее ратовать за увеличение местных расходов за счет повышения местных налогов, чем в случае покрытия дополнительных расходов за счет дотаций и субсидий из центра.

- о Фискальная политика может отражать местные предпочтения. В одной местности граждане могут требовать более значительного объема и высокого качества услуг, даже за счет более высоких налогов, тогда как в другом регионе местные жители могут предпочесть низкие местные налоги и низкое качество услуг.
- о Предыдущие аргументы предполагают, что система с высокой долей собственных доходов ограничивает повышение общего уровня расходов из местных бюджетов. Если большая часть местных доходов формируется за счет предоставляемых центром грантов и субсидий, то это приводит к чрезмерному спросу на местные услуги со стороны местных граждан. Местные органы власти при этом будут, в свою очередь, оказывать давление на центральное правительство с тем, чтобы получить больше субсидий.
- о Предложенная структура доходов укрепляет политическое положение местных органов власти внутри государства. Местные органы власти в такой структуре являются важными партнерами, обеспечивающими финансирование и выполняющими важные функции, а не просто клиентами центра, требующими и получающими из него ресурсы.
- о Система, опирающаяся на высокие собственные доходы, стимулирует заинтересованность местных органов власти в поддержке местного экономического развития, хотя, как указывает Петерсон (Peterson, 1981), местные власти часто заинтересованы в экономическом росте и по другим причинам.

Следует отметить также и то, что высокий уровень собственных ресурсов неизбежно приводит к углублению неравенства между благополучными и бедными регионами. Закрепление доли

центральных налогов за местными органами самоуправления также имеет этот недостаток, но при этом большинство перечисленных выше позитивных моментов, присущих местным налогам, отсутствуют. Поэтому в контексте фискального федерализма система закрепления части центральных налогов за местными органами власти является одним из наименее привлекательных вариантов источника местных доходов.

- Действует система выравнивания расходов, которая обеспечивает способность каждого местного органа власти предоставлять по меньшей мере минимальный набор необходимых услуг. Такая система стремится к тому, чтобы удерживать сдерживать упомянутое выше неравенство в определенных пределах.

3. Доходы местных органов власти из собственных источников

3.1. Местные налоги.

3.1.1. Основные принципы местного налогообложения

Существуют различные местные налоги, и есть несколько критериев, которые позволяют определить наиболее подходящую для конкретной страны комбинацию налогов. Некоторые из этих критериев совпадают с требованиями, которым должно соответствовать налогообложение вообще, тогда как другие применимы только к местным органам самоуправления. Наиболее важные элементы из такого списка условий могут быть представлены следующим образом:

- **Распределение налоговых поступлений в соответствии с распределением функций.** Если мы требуем обеспечить значительную долю местных доходов из собственных

источников (как это было указано в предыдущем разделе), то нам нужна такая налоговая система, которая обеспечила бы такую возможность. Таким образом, местная налоговая база должна обеспечивать налоговые поступления, более или менее достаточные для реализации наиболее важных местных функций.

- **Налоговая база должна быть равномерно географически распределена**, что обеспечивает смягчение различий между местными органами власти с различными налоговыми базами. Например, налоговая база налога на использование природных ресурсов может быть распределена очень неравномерно, в то время как база налога на имущество распределяется гораздо более равномерно и доступна каждому местному органу власти. Если данное условие не соблюдается, то могут возникнуть огромные различия между «богатыми» и «бедными» регионами. Если местное правительство несет ответственность за предоставление важных услуг, это предполагает применение сложной системы горизонтального выравнивания. Совершенно очевидно, что нет такого налога, доходы от которого распределяются географически идеально равномерно, однако каждый местный налог с этой точки зрения лучше или хуже других.
- **Налог должен быть четко определен в географическом пространстве.** Легко ли решить, какой именно из местных органов власти должен взимать и получать налоги? Решить это, например, в случае налога на имущество, очень просто, поскольку любое имущество расположено в пределах юрисдикции одного органа власти. Также простым с этой точки зрения является налог на доходы физических лиц, независимо от того, взимается ли он по месту жительства (как в большинстве европейских стран), или же по месту работы (как в относительно небольшом количестве стран,

включая Украину). Гораздо сложнее обстоит дело с налогом на прибыль предприятий. Если компания зарегистрирована в одном городе, но функционирует и получает доход в нескольких других местностях, то какой именно местный орган власти должен в таком случае получать этот налог? Частичное решение данной проблемы, примененное в Польше, состоит в закреплении налоговых поступлений за местными бюджетами пропорционально численности штата, задействованного в соответствующих юрисдикциях. Однако такое решение является сложным для реализации и далеко от совершенства. Что же касается НДС, то здесь ситуация еще сложнее, если вообще не безнадежная (в контексте рассматриваемого критерия).

- **Наглядность или прозрачность налога.** Некоторые налоги (такие, как налог на имущество или налог на доходы физических лиц) являются более наглядными, чем другие (как, например, НДС или акцизный налог). Несомненно, наглядные налоги способствуют усилению ответственности и подотчетности местных органов власти.
- **Эластичность налоговых поступлений по отношению к инфляции.** Этот аспект важен для всех налогов, хотя, возможно, он особенно актуален именно в случае местных налогов. С одной стороны, низкая эластичность (как в случае налога на имущество) заставляет местные органы власти более внимательно подходить к формированию финансовой политики (повышение ставки налога, даже если в действительности это лишь отражение инфляции, это всегда сложное в политическом плане решение). С другой стороны, эластичные налоги обеспечивают лучшую финансовую базу для поддержки местных функций.
- **Налоговая база должна быть относительно немобильной.** В противном случае, налогоплательщики смогут с легкостью

мигрировать из одной юрисдикции в другую, что может привести к чрезмерной налоговой конкуренции. С этой точки зрения налог на имущество или даже налог на доходы физических лиц лучше, чем налог на прибыль предприятий.

- И последнее (но не в смысле важности): **система местных налогов не должна быть слишком раздробленной или слишком сложной**. В некоторых странах существует множество мелких местных налогов, которые, взятые по отдельности, не приносят значительных поступлений в местные бюджеты, а затраты на их администрирование обычно относительно высоки. Кроме того, подобные системы слишком усложнены и непрозрачны, что не способствует усилению подотчетности и ответственности в местном налогообложении.

3.1.2. Местные налоги в практике европейских стран

На практике, в большинстве европейских стран применяется несколько местных налогов, хотя один из них обычно является более важным, чем другие. Великобритания, где используется лишь один местный налог (в настоящее время это налог на имущество, хотя и не в классической форме), представляет одно из редких исключений из этого правила. По-разному подходят в разных странах к определению степени свободы, предоставляемой местным органам власти в вопросах местного налогообложения. В большинстве случаев устанавливается максимальный потолок или диапазон, выше которого или в пределах которого местный орган власти может принимать самостоятельные решения. Однако, в некоторых странах (например, в Дании, до недавнего времени – в Швеции, и до середины 80-х годов - в Великобритании) местным органам

власти предоставляется полная свобода в определении ставки местных налогов.

В европейских странах применяют в основном две модели местного налогообложения:

- Модель, основанная на налогах на имущество (возможны и другие местные налоги, однако налог на имущество является наиболее важным). Наилучшим примером, по всей видимости, является Великобритания, однако в эту категорию также входят Франция, Испания и Польша.
- Модель, основанная на местных налогах на доход. Все четыре государства севера Европы служат примером данного типа местного налогообложения (необходимо заметить, что местный налог на доход не следует путать с местной долей поступлений от центрального налога на доход, который является налогом центрального уровня). Одной из очень немногих стран Центральной и Восточной Европы, которые решили пойти по пути введения местного налога на доход, является Хорватия⁴.

В некоторых странах местные органы самоуправления могут выбирать из большего числа местных налогов. Так, например, в Венгрии местные органы власти могут применять любые из следующих местных налогов: налог на земельные участки, налог на здания, коммунальный налог на частных лиц, коммунальный налог на предпринимателей, туристический налог и местный налог на предприятия (см. Ногое, 2000).

В разных странах местным органам власти предоставлены различные полномочия относительно регулирования ставок местных налогов. Обычно устанавливается максимальный порог ставки, превышать который местные органы власти не имеют права. Примером такого подхода является Италия, где ставка налога на имущество может варьироваться в пределах

от 0.4 до 0.7% налогооблагаемой суммы. Также существует ограничение на размер местных надбавок к налогу на доходы физических лиц. За год эта величина не может изменяться более чем на 0.2% (см. Frascini 2002). В Великобритании право устанавливать местные налоги ограничено опосредовано через ограничения на общий уровень расходов местных органов власти (см. *Finance and...*, 1996). В Швеции местные органы власти, которые устанавливают чрезмерно высокие ставки местных налогов, могут быть “наказаны” путем уменьшения размера субсидий из государственного бюджета. В Дании местные органы власти в принципе свободны устанавливать любые ставки местных налогов. Каким бы ни было конкретное решение, на практике часто наблюдается значительные расхождения между ставками местных налогов, взимаемых в различных юрисдикциях. Так, например, в 1997 году в Великобритании основная ставка местного налога колебалась от менее 300 до более чем 900 английских фунтов. В Дании расхождения в ставках местных налогов достигают 30% в муниципалитетах и около 10% в округах (см. Pedersen 2002).

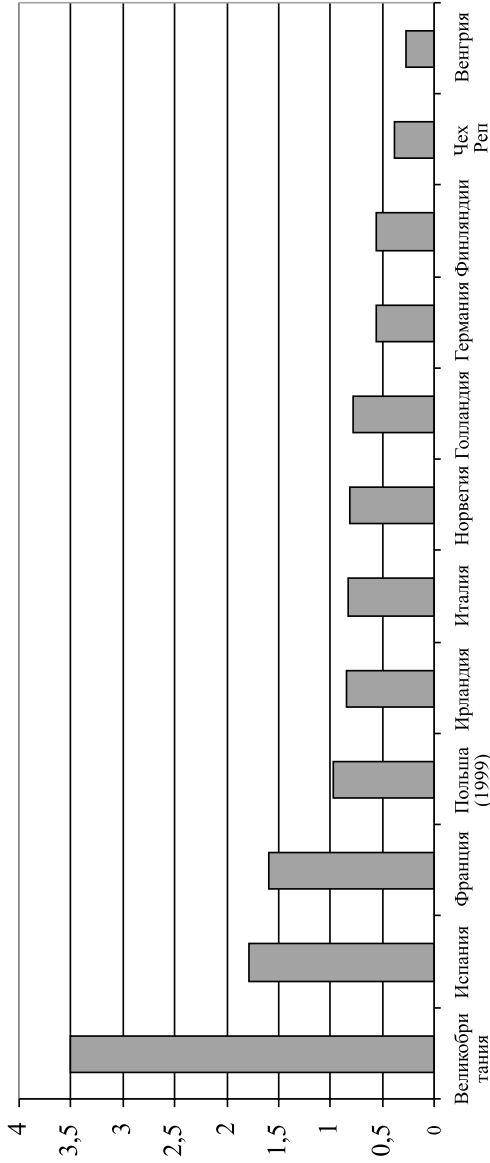
В большинстве развитых стран налог на имущество уплачивается более или менее пропорционально рыночной стоимости имущества. Однако налоги на имущество в большинстве стран Центральной и Восточной Европы построены иначе – они зависят от типа имущества и его количества, но не от рыночной стоимости. Большинство консультантов, работающих в нашей части Европы от имени международных организаций и правительств западных государств, рекомендуют провести реформу направленную на введение адвалорного налога на имущество (который рассчитывается в форме фиксированного процента от стоимости имущества). Однако такая реформа, если следовать реко-

мендациям буквально, может оказаться проти-воречивой, неконтролируемой с административной точки зрения, и слишком дорогостоящей. Проведение подобной реформы потребует относительно длительного времени, поскольку она является дорогостоящей и вызывает страх у многочисленных налогоплательщиков. Есть два главных аргумента в пользу такой реформы, один из которых утверждает, что только адвалорный налог на имущество может обеспечить значительные поступления в местные бюджеты. Второй аргумент указывает на большую справедливость адвалорного налога на имущество.

Рис. 2, на котором показаны доходы от налога на имущество в разных странах в виде доли от ВВП, демонстрирует, что первый аргумент – это миф. Ниже будет показано, что существуют альтернативные методы модификации налога на имущество, которые обеспечат большую его справедливость и учет “платежеспособности”, и которые (несмотря на недостатки) гораздо дешевле и проще в применении.

Хотя применяемый в Польше налог на имущество почти не зависит от стоимости имущества, он является очень важной статьей дохода местных бюджетов. Последнее вовсе не означает, что польская система является в данном отношении совершенной. Явно несправедливо, что хозяин бедного дома в деревушке где-то на периферии должен платить такой же налог, как и владелец равного (по размеру, но не по стоимости) дома в центре Варшавы. Однако можно найти относительно простые и легкие способы решения этой проблемы. Интересный пример представляют собой чешская и словацкая системы - максимальная ставка налога на имущество дифференцируется в зависимости от размера города, где он взимается. В Словакии, например, максимальная ставка налога в столице страны – в Братиславе – в 4.5 раза выше, чем в небольшой деревне с

Рис.2 Доходы от налога на имущество в процентах от ВВП (1994)



Источник: Limitations of local taxation..., 1998.

Примечание: в Великобритании данные также включают доходы от налога на коммерческое имущество, который не является налогом местного самоуправления taxation..., 1998. а

населением менее 1000 жителей (см. Kling et al 2002). Кроме того, местные органы власти могут дифференцировать ставку налога в зависимости от «зоны» города, в которой расположено имущество. Такая система в значительной мере отражает различия в стоимости имущества, и в то же время она является дешевле и легче для реализации, чем обычный адвалорный налог. Приведенные варианты служат хорошей аппроксимацией адвалорного налога на имущество, в то же время являясь менее дорогостоящими и административно выполнимыми.

3.1.3. Местные налоги в Польше

Единственными местными органами власти в Польше, наделенными полномочиями налогообложения, являются муниципалитеты. В настоящее время бюджеты высших уровней (округов и регионов) формируются преимущественно за счет субсидий государственного бюджета и незначительной закрепленной доли поступлений от налога на доход.

В Польше используются несколько местных (муниципальных) налогов, важнейшими из которых являются:

- налог на имущество (который обеспечивает более 12% всех поступлений в муниципальные бюджеты),
- налог на сельскохозяйственные угодья, и
- налог на транспортные средства.

Кроме того, муниципалитеты получают 27.6% поступлений от налога на доходы физических лиц и 5% поступлений от налога на прибыль предприятий, взимаемых на собственной территории⁵, которые являются закрепленными долевыми поступлениями, влиять на которые (изменять ставки налога или устанавливать льготы) местные органы власти не уполномочены. Что касается законодательного регулирования местных налогов, то законом устанавливается максимальная

ставка налога и местные советы устанавливать любую ставку, не превышающую максимальную. Местные советы также уполномочены предоставлять освобождение от уплаты местных налогов.

В большинстве случаев величина поступлений от налога на имущество зависит от налогооблагаемой площади (выраженной в квадратных метрах), но не от стоимости имущества. Предусмотрены различные ставки налога для следующих видов имущества:

- жилые дома (например, в 2003 году максимальная ставка составляет 0.51 злотых, или примерно \$0.14 за один квадратный метр);
- участки земли, используемые в связи с коммерческой деятельностью (в 2003 году максимальная ставка составляет 0.56 злотых (\$0.15) за один квадратный метр);
- помещения, используемые в коммерческих целях (максимальная ставка в 2003 году составляет 15.86 злотых, или \$4.2);
- незастроенные участки земли (но не используемые в сельскохозяйственных целях или в целях лесного хозяйства).

Как отмечалось выше, в настоящее время продолжается обсуждение реформирования налога на имущество с целью обеспечения учета стоимости каждого отдельного объекта имущества. Однако это обсуждение еще далеко от завершения и окончательный результат его очень трудно предсказать.

Как можно оценить польскую систему местного налогообложения с точки зрения критериев, сформулированных в начале данного раздела?

- **(-) Распределение налоговых поступлений не соответствует распределению функций.** Негативная оценка вызвана, в основном, ситуацией с местными органами власти округов и регионов, которые не имеют собственных доходов;

на уровне муниципалитетов ситуация значительно лучше. Величина отношения поступлений из собственных источников к суммарным доходам бюджета несколько ниже, чем в некоторых западноевропейских странах, таких как Дания или Швеция, но приближается к показателю (или даже превосходит его) большинства других западноевропейских стран, в том числе Великобритании, Нидерландов или Испании. Однако в муниципальных бюджетах наблюдается негативная тенденция снижения доли доходов из собственных источников, которая составляла 47% суммарных доходов бюджетов в 1992, 40% - в 1995 году и лишь 33% - в 2001 году.

- **(+/-) Неравномерное географическое распределение налоговой базы.** Присутствуют значительные различия в распределении базы местных налогов. В 2001 году собственные доходы составляли более 40% городских бюджетов, но всего лишь несколько больше 20% местных бюджетов в сельских районах. С учетом регионального неравенства, этот разброс даже больше. Но, возможно, что такой уровень географической неравномерности неизбежен и не зависит от выбора местных налогов.
- **(-) Система местных налогов слишком фрагментирована и усложнена.** Существует много мелких налогов и сборов (например, налог на владельцев собак), которые не обеспечивают значительных поступлений в бюджет, однако являются дорогостоящими и сложными в администрировании.
- **(+) Налоги четко определены в географическом пространстве.** В данном отношении польские местные налоги не приводят к серьезным проблемам. В связи с закреплением доли налоговых поступлений, возникают проблемы, связанные с определением размера местной доли

налога на прибыль предприятий в случаях, когда компания зарегистрирована в одном муниципалитете, а ее филиалы действуют в разных регионах. Частичное решение этой проблемы состоит в принятии правил, в соответствии с которыми муниципалитеты должны получать такую часть соответствующих налоговых поступлений, которая пропорциональна численности штата соответствующего филиала. Однако, данное решение далеко от совершенства.

- **(+) Наглядность и обзримость налога.** Большинство налогов, применяемых в Польше, достаточно наглядны и обзримы.
- **(-) Низкая эластичность налоговых поступлений по отношению к инфляции.** Налоги на имущество и транспортные средства, а также мелкие местные налоги и сборы не эластичны по отношению к инфляции. Единственным исключением, пожалуй, служит сельскохозяйственный налог, который привязан к рыночной цене урожая.
- **(+) Налоговая база сравнительно немобильна.** Это полностью относится к налогу на имущество, который является самым важным собственным источником местных налоговых поступлений.

Предлагаемые изменения должны происходить в двух направлениях: упрощения системы и укрепление местной налоговой базы (возможно, за счет отказа от долевого налогового закрепления) прежде всего на уровне округов и регионов, но также и на муниципальном уровне. Последнее может быть осуществлено одним из следующих двух способов:

- Трансформирование существующего долевого закрепления части доходов центрального бюджета в систему дополнительного местного налога на доходы. При осуществлении такой реформы можно следовать опыту скандинавских стран;

- Реформирование налога на имущество с одновременным постепенным введением этого налога на уровне округов и регионов, что может включать (но не обязательно) изменения в направлении создания системы адвалорного налога на имущество.

Необходимо подчеркнуть, что налоговая реформа не должна приводить к увеличению общей налоговой нагрузки на граждан и предприятия. Реформа местного налогообложения не может обсуждаться в отрыве от более широких общих изменений в системе государственных финансов. В случае увеличения общего налогового бремени необходимо предусмотреть компенсацию посредством уменьшения некоторых общегосударственных налогов, что не должно привести к перегрузке центрального бюджета, поскольку укрепление местной налоговой базы позволяет сократить субсидии из государственного бюджета. В центре внимания при этом должно находиться не столько само вертикальное выравнивание, сколько сам принцип выравнивания (см. следующий раздел).

3.2. Прочие доходы из собственных источников

Местные налоги являются основными, но не единственными источниками собственных местных доходов. Важными дополнительными источниками являются следующие:

- **Доходы от имущества местных органов власти.** Подобные доходы могут иметь отношение к продаже земельных участков или зданий, а также к долгосрочной аренде или лизингу муниципальной собственности. В Польше, например, значительная часть доходов некоторых органов местного самоуправления формируется за счет сдачи в аренду помещений первых этажей муниципальных

зданий. В некоторых странах доходы от имущества (в особенности от его реализации) могут быть в законном порядке использованы для осуществления капитальных инвестиций (но не для покрытия текущих расходов). Даже если подобное ограничение не установлено в законодательном порядке, оно является желательным, поскольку облегчает следование “золотому правилу” сбалансированности бюджета;

• **Сборы и плата за услуги, предоставляемые местными органами самоуправления.** Некоторые услуги, в особенности услуги, принадлежащие к категории чисто общественных товаров (например, освещение улиц), предоставляются бесплатно, что означает, что они финансируются за счет общих доходов бюджета. Оплата других услуг часто взимается непосредственно теми, кто предоставляет эти услуги, и соответствующие суммы не всегда отражаются в местных бюджетах. В соответствии с некоторыми системами учета (в том числе теми, которые применяются в Польше), в муниципальных бюджетах отражается только поток чистых субсидий (если такие вообще имеются) из местных бюджетов тем, кто предоставляет местные услуги. Общее правило состоит в том, что расходы на предоставление индивидуальных товаров (например, воды) должны полностью покрываться потребителями. Однако в некоторых случаях существуют весомые доводы в пользу субсидирования подобных услуг. Так, например, в большинстве городов за счет городских бюджетов субсидируется местный общественный транспорт с целью стимулирования использования именно общественного, а не личного, транспорта, что может позволить уменьшить транспортную перегрузку и загрязнение среды. В некоторых городах Великобритании (см. Jasinski, 1998)

предоставляющие услуги частные компании обязаны покрывать все расходы за счет поступлений от продажи соответствующих билетов или квитанций, однако услуги, предоставляемые в вечернее время и в выходные дни, субсидируются из городских бюджетов. Системы местного самоуправления различаются в зависимости от объема полномочий, которыми наделены местные органы власти для определения объема предоставляемых местных услуг. Подробное обсуждение данного вопроса выходит за рамки данной статьи, но от него определенно зависит взгляд на фискальную децентрализацию.

4. Долевое закрепление налоговых поступлений

В разных странах отношение к долевному распределению налоговых поступлений разное, поэтому его очень трудно сравнивать в международном разрезе. Вообще говоря, под долевым закреплением (распределением) налоговых поступлений мы подразумеваем предоставление части доходов от некоторых центральных налогов местным бюджетам.

Рассмотрим некоторые характеристики, которые облегчат сравнение разных подходов:

- Стабильность доли местного бюджета в налоговых поступлениях. В некоторых странах с переходной экономикой доля местных бюджетов просто определяется законом о бюджете на соответствующий год. Очень часто эта пропорция за время от года t и до года $t+1$ изменяется значительно (иногда от 0 до 100%) и непредсказуемо. Последнее было характерно и для Украины до принятия нового бюджетного кодекса в 2002 году. В подобных ситуациях действительно трудно ожидать, что местные органы власти смогут разработать средне- или долгосрочные

финансовые планы или реализовать последовательные программы развития. Однако в некоторых странах соответствующие пропорции четко определены законами о доходах местных бюджетов (как в упомянутом выше примере Польши).

Способ передачи закреплённой доли налоговых доходов в местные бюджеты. В некоторых случаях (например, как в Польше или Украине после принятия нового бюджетного кодекса в 2002 году) местные органы самоуправления получают фиксированный процент дохода от налога, собранного на соответствующей территории. В такой ситуации доленое закрепление налога очень похоже на местные налоги с фиксированной (единой на всей территории страны) ставкой. Однако для такого решения характерны как недостатки местных налогов, приведенные в разделе 2.2, так и отсутствие большинства позитивных сторон, присущих финансированию из собственных местных источников. В некоторых странах доля налогов, получаемая отдельным органом местного самоуправления не зависит от объема налога, собираемого на соответствующей территории, а предоставляется на основе разнообразных критериев, например, в зависимости от численности населения. В Англии, доходы от налога на имущество, используемое в коммерческих целях, распределяются пропорционально количеству населения соответствующих юрисдикций. Часто этот подход используется и в Центральной и Восточной Европе, особенно в связи с распределением доходов от налога на доходы физических лиц. Подобное решение ближе к субсидии общего назначения, нежели к местным налогам, и иногда классифицируется соответствующим образом. В Польше, например, так называемые дорожные субсидии

(часть субсидий общего назначения) формируются за счет части дохода от акцизного налога на бензин и распределяются среди местных бюджетов пропорционально протяженности дорог и интенсивности транспорта (см. ниже).

В других странах, вместо распределения налоговых доходов в зависимости от места собирания или в соответствии с определенной формулой, местным органам самоуправления разрешено устанавливать дополнительные местные надбавки к общегосударственным налогам. В таком случае местные органы власти имеют хоть и ограниченную, но все же свободу принятия решений относительно местных налогов. Чаще всего дополнительный местный налог устанавливается в дополнение к налогу на доходы физических лиц, при условии, что соответствующая налоговая база и администрирование этого налога остается под контролем центральных органов власти. При этом органы власти низших уровней (муниципалитетов, округов) сами определяют размер дополнительного местного налога. Они могут ввести фиксированный процент от суммарного дохода от соответствующего налога, как в Норвегии, или же предложить собственную налоговую политику, как это практикуется в Дании, Швеции или Швейцарии. В большинстве случаев в законодательном порядке на национальном уровне устанавливается ограничение на максимальную ставку дополнительных местных налогов для того, чтобы избежать налоговой конкуренции между органами власти различных уровней. Сказанное, например, относится к дополнительным местным налогам на доходы физических лиц в Хорватии или Италии (Fraschini 2002, Alibegovic 2002). В других случаях (как, например, в Дании и до недавнего прошлого в Швеции) законодательные ограничения на величину ставок местных налогов устанавливаемых органами

местного самоуправления отсутствуют (см. обсуждение данного вопроса в пункте 3.1.2). С точки зрения политической экономии, при подобном решении закрепленные доли налогов приближаются к типичным местным налогам, поскольку они способствуют укреплению ответственности и подотчетности местных органов самоуправления.

5. Гранты (субсидии)

5.1. Причины субсидирования

Зачем вообще необходимы субсидии и дотации? Как отмечалось выше, в основе большинства систем, предусматривающих выделение субсидий, лежит стремление к уменьшению неравенства между местными органами власти. Рассмотрим ряд конкретных аргументов в пользу субсидирования, которые обычно приводятся в литературе по данному вопросу:

- **Обеспечение вертикального равенства.** Иногда распределение ресурсов между различными уровнями власти не обеспечивает необходимого объема финансирования для местных органов власти. Если такой вертикальный дисбаланс является значительным, то подобная ситуация должна рассматриваться как нарушение принципов фискального федерализма. Тем не менее, такое положение дел является достаточно обычным в межбюджетных финансовых системах европейских стран.
- **Обеспечение горизонтального равенства.** Всем гражданам, которые платят местные налоги, необходимо обеспечить доступ к одинаковому уровню услуг за одинаковую цену. Без выравнивания, жители бедных муниципалитетов вынуждены были бы платить более высокие налоги, чем жители более богатых районов.

- **Содействие местным органам власти, которые предоставляют услуги не только жителям вверенной им территории.** Зона географического охвата услуг редко совпадает с границами географических районов. Это особенно наглядно проявляется в крупных городах, которые часто предоставляют многие услуги (такие как среднее образование, уборка улиц, уличное освещение, поддержание благоустройства улиц) не только местным жителям, но также и приезжим. Если бы не специальная поддержка на основе трансфертов, то местные общины могли бы и не стремиться к предоставлению данных услуг в достаточном объеме.
- **Обеспечение минимального общегосударственного уровня (стандарта) услуг.** Последнее особенно важно, если местные органы власти отвечают за предоставление таких услуг, как образование, здравоохранение или социальное обеспечение.
- **Стимулирование предложения общественных товаров, относящихся к сфере общегосударственных приоритетов.**

Однако существуют и аргументы против выравнивания, наиболее типичными из которых являются следующие:

- Выравнивание приходит в противоречие с наиболее эффективным – рыночным – распределением капитала. Оно также нарушает естественные изменения цен (в частности, цен на имущество).
- Выравнивание противоречит местной фискальной автономии. Оно затрудняет приведение местной политики в соответствие с местными предпочтениями. Данный аргумент является особенно значимым в случае, если выравнивание осуществляется посредством целевых (предусматривающих выполнение получателем определенных условий) субсидий.

- Выравнивание не стимулирует местное развитие.
- Выравнивание приводит к долгосрочной зависимости некоторых регионов от внешней помощи.

5.2. Виды субсидий

Как указывалось выше, самое главное различие существует между субсидиями общего назначения и целевыми (условными) субсидиями. Субсидии общего назначения предоставляются без выдвижения каких-либо дополнительных условий. Они могут быть использованы для любой цели по усмотрению местного органа власти, а в случае неиспользования этих средств, они могут оставаться в распоряжении местного органа власти. Условные (или целевые) субсидии, с другой стороны, предоставляются для использования только для цели, которая определена донором. Как правило, в случае неиспользования таких грантов в течение финансового года, они должны быть возвращены донору.

Не всегда легко провести четкую грань между этими двумя типами субсидий. Иногда существуют субсидии, которые рассчитываются на основании специфичных для конкретной отрасли факторов и которые могут называться, к примеру, дорожными субсидиями или образовательными субсидиями, но которые фактически могут быть свободно использованы местным правительством и в силу этого должны рассматриваться как субсидии общего назначения. Ярким примером является британская система «стандартной оценки расходов» (SSA). Потребности в финансировании оцениваются отдельно для различных услуг (например, существует отдельная SSA для образования, полиции, дорог, социальных услуг и т.д.), однако в конечном счете, на основании сравнения потребностей в финансировании и собственных доходов

местного правительства, местному органу власти выписывается один «чек», полученные по которому средства могут быть свободно израсходованы на любые цели в соответствии с местными приоритетами. В Польше субсидии на образование или же субсидии на дороги, предоставленные окружным органам власти, используются аналогично – несмотря на название или метод расчета суммы субсидии, направление фактического использования средств определяется исключительно решениями местными властями.

С точки зрения способа предоставления, субсидии делятся на субъективные и на определенные на основании объективных критериев:

- Субсидии первого вида опираются на субъективные решения, принимаемые бюрократами или политиками, решающими вопросы, связанные с выделением субсидий. По «традиции» (до 1990 года) в большинстве стран Центральной и Восточной Европы не существовало четких и прозрачных критериев выделения грантов. Решения принимались на уровне центра или же администрацией высшего звена на основании субъективных оценок потребностей. Такая ситуация все еще наблюдается в некоторых бывших коммунистических странах.
- С другой стороны, мы имеем системы, базирующиеся на объективных, допускающих количественное выражение критериях.

Последний подход может оказаться объектом критики, поскольку часто отмечается несовершенство критериев выделения грантов. Однако критика в адрес первого подхода может быть гораздо более весомой, а именно:

- Субъективный метод подвержен политическим манипуляциям (если говорить о наиболее крайних прояв-

лениях, то возможна такая ситуация, когда правительство поддерживает своих союзников и занимает дискриминационную позицию по отношению к политическим оппонентам в местных органах власти);

- Субъективный метод никогда не является прозрачным;
- Субъективное выделение грантов не является стабильным, что делает проблематичным долгосрочное финансовое планирование.

Если обратиться к системам, основанным на объективных критериях, то можно выделить следующие две категории субсидий:

- **единовременные субсидии (lump-sum grants)** – субсидии, в которых фиксированная сумма трансферта рассчитывается на основе количественных показателей, таких как численность населения, местная налоговая база, экономическое благосостояние населения или демографическая структура;
- **долевые субсидии (matching grants)** – в которых сумма, выделяемая конкретным органам власти зависит от показателей налоговой деятельности местной общины. В упрощенной форме – чем больше ресурсов предоставляется местным органом управления из собственных доходов, тем больше долевых субсидий он может получить от центра.

Эти системы имеют различные последствия как макроэкономического, так и микроэкономического характера. На микроэкономическом уровне, при наличии долевой субсидии гораздо легче следовать принципу горизонтального равенства. Представим себе три органа власти, в которых потребности в финансировании и удельные затраты на предоставление местных услуг являются идентичными. Предположим также,

что местные налоговые доходы пропорциональны размеру местной налоговой базы и что система субсидий стремится к обеспечению полного выравнивания (отход от этих допущений не изменил бы, а лишь усложнил бы аргументы, представленные ниже). Представим себе также, что распределение налоговой базы аналогично показанному в Таблице 1.

Таблица 1 Пример влияния единовременных и долеых субсидий на горизонтальное равенство

	Местная налоговая база	Ставка налога	Доходы от местного налога	Субсидия	Доходы от сниженного местного налога (2%)	Новая субсидия в форме:		Общая сумма местных доходов в виде:	
						единовременной субсидии	долевой субсидии	единовременных субсидий	долевых субсидий
A	1200	5	60	0	24	0	0	24	24
B	600	5	30	30	12	20	12	32	24
C	200	5	10	50	4	50	20	54	24

При определенной начальной ставке местного налога (например, равной максимально возможной ставке местного налога – такова логика польской схемы выравнивания, а также схем предоставления субсидий в ряде других стран), принцип горизонтального равенства точно выполняется обеими системами.

Но что произойдет, если все рассмотренные местные органы власти решат снизить ставку местного налога в одинаковой пропорции? Логика долевой субсидии приведет к одинаковому уменьшению субсидии, передаваемой местным органам власти, так что суммарные доходы во всех трех местных органах власти останутся идентичными. Однако в случае единовременного субсидирования сумма субсидии будет оставаться одинаковой независимо от изменений в показателях местной налоговой деятельности. Вследствие этого, суммарный доход в юрисдикции ‘А’ будет значительно ниже дохода

юрисдикции 'С', несмотря на то, что местная налоговая база в 'А' шире и оба местных органа власти придерживаются одинаковой налоговой политики. Ясно, что приведенный в табл. 1 пример является крайним случаем, и в действительности такие ситуации редко встречаются в таких крайних формах, однако он служит хорошей иллюстрацией проблем, возникающих при единовременном субсидировании.

С другой стороны, было показано, что долевая система приводит к более высоким бюджетным расходам, чем в случае единовременных систем. Это означает, что единовременная система более безопасна с точки зрения макроэкономической фискальной и анти - циклической политики. Этим объясняется большая распространенность единовременных систем на практике. Долевые субсидии чаще встречаются в схемах субсидирования капиталовложения. В последнем случае идея вознаграждения усилий местной общины встречает общую поддержку, а негативные воздействия на макроэкономические показатели минимальны.

5.3. Виды выравнивания

5.3.1. Выравнивание доходов

Согласившись с тем, что выравнивание является одной из основных причин существования систем грантов, мы должны определить, что именно мы хотим выравнивать. Простейший подход предполагает **выравнивание доходов**. Учитывая местную налоговую базу (но не реальные местные доходы, поскольку местные органы власти могут придерживаться различных подходов к налоговой политике, что влияет на уровень бюджетных доходов), а также осознавая, что налоговая база распределена географически неравномерно, мы ст-

ремимся поддержать регионы с наиболее слабой налоговой базой. Мы можем добиться этого двумя способами:

- посредством схем вертикального выравнивания, при которых «беднейшие» местные бюджеты получают помощь в виде субсидий из бюджетов высшего уровня (чаще всего от центрального правительства);
- Посредством схем горизонтального выравнивания, при которых менее состоятельные местные органы власти получают помощь от наиболее богатых органов власти того же уровня. Данный метод часто называют «налогом Робин Гуда».

Первая из этих систем применяется в Великобритании, в то время как вторая – в Швеции. В Польше используется комбинация обеих систем, однако вертикальное выравнивание играет значительно более важную роль, чем горизонтальное выравнивание.

5.3.2. Обеспечение сбалансированности различий в потребностях в финансировании

Выравнивание доходов, тем не менее, имеет ряд существенных ограничений. Оно не учитывает, что **потребности в финансировании являются диверсифицированными**. Я имею здесь в виду не различия, проистекающие из различий в местных предпочтениях (различный спрос на местные услуги), а различия, обусловленные внешней средой. Проиллюстрируем сказанное на ряде следующих примеров:

Пример 1. Расчистка местных и региональных дорог от снега. Потребность в этой услуге явно связана с климатическими особенностями и она, конечно же, будет выше в горных районах, чем на равнинной местности.

Пример 2. Социальное обеспечение престарелых и хронически больных лиц. Потребность в этой услуге в значительной мере зависит от демографической структуры – она выше в районах, где доля пожилых людей среди населения является более высокой.

Пример 3. Здравоохранение. Хорошо известно, что использование медицинских услуг наиболее интенсивно в случае малолетних детей, женщин в период беременности и людей преклонного возраста. Таким образом, потребности в соответствующем финансировании (затратах) будут зависеть от возрастной и гендерной структуры, а также от факторов, которые оказывают воздействие на уровень заболеваемости – таких, как загрязнение окружающей среды.

Пример 4. Уборка улиц и ремонт дорог. Эти потребности наиболее высоки там, где количество пользователей дорог, а также перегруженность транспортом больше. Из практики известно, что наиболее высокие потребности в данном виде услуг наблюдаются в первую очередь в центральных районах крупнейших городов.

Если не принять в расчет подобные факторы, то схема выравнивания не может быть справедливой.

5.3.3. Выравнивание стоимости услуг

Третий аспект, который необходимо учитывать, связан с **удельными затратами на предоставление услуг**. Очевидно, нам необходимо связать этот аспект с объективными факторами, влияющими на удельные затраты, а не с различиями в эффективности функционирования местных органов власти. Мы снова проиллюстрируем данный феномен на конкретных примерах.

Пример 1. Начальное образование. Затраты в расчете на одного учащегося будут ниже в городе с высокой плотностью

населения, чем в сельской местности, где имеется большое количество маленьких сел. В последнем случае необходимо либо содержать в каждом селе очень маленькие школы (с низким показателем количества учеников на преподавателя), либо же обеспечить учащихся, направляющихся в школу в другом селении, транспортом. Оба подхода требуют больших затрат.

Пример 2. Строительство новой дороги. В большом городе стоимость земельных участков, которые необходимо выкупить у владельцев, во много раз выше, чем в небольшом сельском районе. Это приведет к большим различиям в себестоимости километра дороги.

5.4. Критерии выделения субсидий

Критерии, которые используются для выделения субсидий, должны отвечать следующим принципам:

- Критерии, используемые в формуле распределения, должны быть существенно (в том значении этого слова, которое используется в статистике) связанными с потребностями в финансировании и/или удельными затратами, а также должны быть научно обоснованными.
- Используемые переменные должны иметь диверсифицированные значения в разных географических регионах. Не имеет смысла усложнять формулу, используя переменные, имеющие одинаковые значения во всех регионах страны.
- Переменные, используемые в формуле, не должны существенно коррелировать друг с другом, поскольку это усложнило бы систему и не предоставило бы никакой важной новой информации.
- Учитываемые факторы должны быть измеряемыми, а связанная с ними информация должна быть точной и достоверной.

- Рассматриваемые факторы не должны быть уязвимыми по отношению к статистическим манипуляциям заинтересованных получателей грантов и субсидий. Например, опыт Швеции в области медицинского обслуживания демонстрирует, что целесообразно использовать такие переменные, как возрастная и гендерная структура, стандартизированный показатель смертности, загрязнение окружающей среды, не принимать при этом во внимание такие параметры, как количество случаев отдельных заболеваний, численность пациентов в клинике, и т.д. Было доказано, что записи, которые хранятся в клиниках и амбулаториях, могут быть легко использованы для манипулирования последними показателями, если это может помочь получить большие субсидии.
- Система должна быть нейтральной по отношению к местной налоговой политике (в системе единовременных субсидий). В системе долевых субсидий более высокие показатели налоговой деятельности вознаграждаются более значительной суммой субсидии. Однако учет реальных местных доходов (а не местной налоговой базы) может привести к противоположной ситуации, когда меньшие усилия по сбору налогов могут быть «вознаграждены» более высокой субсидией. Несправедливость подобного подхода очевидна.

5.5. Примеры систем субсидирования в практике европейских стран

За последние двадцать лет в большинстве европейских стран произошел постепенный переход от фрагментированных целевых дотаций к консолидированной системе блочных субсидий общего назначения. Согласно рекомендации Совета

Европы, системы выравнивания должны «предоставить местным органам власти, если они того желают, возможность предоставлять подобные в широком смысле ассортименты услуг, устанавливая при этом примерно одинаковые ставки местных налогов» (Рекомендация 4 R(91) Комитета Министров, цитируется по работе Блэра (Blair 1993)). В данной формулировке эта рекомендация, очевидно, перекликается с принципом горизонтального равенства.

В большинстве европейских стран функция выравнивания осуществляется за счет субсидий общего назначения, хотя известны и некоторые примеры осуществления выравнивания расходов путем выделения конкретных целевых субсидий. Преобладающей формой выравнивания является выравнивание посредством вертикальных схем (т.е. субсидий из центра местным органам власти), хотя в ряде стран (Швеция, Дания) важную роль играет горизонтальное выравнивание между местными органами власти одного и того же уровня.

Существуют значительные различия в числе критериев, которые используются в формулах, на основании которых происходит выделение субсидии. Блэр (Blair 1993) различает три типа систем, используемых в странах Западной Европы:

- Сложные системы, основывающиеся на огромном количестве критериев, иллюстрирующих большое разнообразие потребностей в финансировании, удельных затрат, а также местных налоговых баз. Примеры таких систем имеются в Великобритании, Швеции, Дании и Норвегии;
- Системы, применяемые странами, которые при оценке потребностей в финансировании стремятся сконцентрировать внимание на меньшем числе ключевых критериев. Такими странами являются Германия, Нидерланды, Бельгия и Португалия;

- Упрощенные системы, которые в значительной мере опираются на такой параметр, как численность населения – Испания, Греция, Италия.

К наблюдениям Блэра можно было бы добавить, что более сложные системы встречаются в первую очередь в тех странах с более высокой степенью функциональной децентрализации. Когда местные органы самоуправления отвечают за предоставление широкого спектра услуг, упрощение системы субсидий становится опасным. Если же масштабы деятельности на местном уровне не являются широкими, то усложнение системы не целесообразно.

Вероятно, наиболее интересный пример сложной системы субсидий являет собой **Великобритания**. Субсидия на поддержку доходов (Revenues Support Grant - RSG) представляет собой единовременный трансферт, сумма которого рассчитывается на основе Стандартной оценки расходов (Standard Spending Assesment – SSA)⁷.

Стандартная оценка расходов (SSA) представляет ту сумму, которую, по мнению правительства, местные органы власти должны израсходовать для обеспечения всех услуг. Данная сумма финансируется за счет комбинации местного налога, доли в налоге на коммерческое имущество («национальная ставка для объектов вне страны») и субсидии на поддержку доходов. SSA рассчитывается отдельно для основных категорий местных функций, однако субсидия, рассчитываемая на этой основе, переводится как единая сумма субсидии общего назначения. Реальный бюджет в распоряжении местного органа самоуправления может быть больше или меньше суммы, рассчитанной по SSA, поскольку он также зависит от ставки местного налога (субсидия на поддержку доходов (RSG) рассчитывается исходя из допущения

существования стандартной единой ставки местного налога для всех местных органов власти на всей территории страны).

Субсидия на поддержку доходов имеет выравнивающий характер и рассчитывается таким образом, что если бы всем местным органам власти пришлось бы осуществлять затраты на уровне стандартной оценки расходов, то все эти органы власти должны были бы иметь возможность устанавливать одну и ту же ставку местного налога. Это означает, что система предполагает полное горизонтальное равенство. Размер субсидии рассчитывается при этом следующим образом:

$$RSG(i) = SSA(i) - NNDR(i) - CT(i)$$

где

$RSG(i)$ – субсидия для юрисдикции “i”

$SSA(i)$ – стандартная оценка расходов для юрисдикции “i”

$NNDR(i)$ – доходы в форме доли центрального налога в юрисдикции “i”

$CT(i)$ – поступления из налога местного совета (исходя из допущения существования единой ставки налога по всей стране).

То есть, чем выше SSA для данного местного бюджета и чем ниже налоговая база, тем большая сумма будет передана в виде субсидии на поддержку доходов. Для расчета стандартной оценки расходов используется очень длинный перечень критериев и сложный метод расчета. Например, переменные, используемые для определения SSA для наиболее важных местных услуг, включают следующие:

- Образование. Стандартная оценка расходов рассчитывается отдельно для детских садов, начальных школ, средних школ и других образовательных учреждений на основе следующих критериев:

- o Количество учащихся в местных государственных школах
- o Количество учащихся, проживающих в пределах данной юрисдикции
- o Неполные семьи
- o Семьи, получающие помощь от системы социального обеспечения
- o Дети, которые родились за пределами Великобритании, Ирландии, США, стран бывшего Британского Содружества, или родители которых родились за пределами перечисленных стран
- o Плотность населения
- o Сколько раз в день детям предоставляется бесплатное питание в школе
- o Уточнение стоимости (например, с учетом более высокого уровня заработной платы в Лондоне).
- Индивидуальные социальные услуги. Стандартная оценка расходов рассчитывается отдельно для социальных услуг, предназначенных для детей, ухода за престарелыми в стационарном лечебном заведении, ухода за людьми преклонного возраста на дому, социальных услуг для граждан возрастной группы 18-64 года. При расчете учитываются следующие критерии:
 - o Количество детей в возрасте от 0 до 17 лет
 - o Дети в неполных семьях
 - o Дети, проживающие в арендованном жилье (семьи не являются владельцами дома или квартиры)
 - o Дети из семей, получающих пособие
 - o Семьи с детьми или беременными женщинами, не имеющие собственного жилья
 - o Лица в возрасте 65 лет и старше
 - o Лица в возрасте 75 – 84 года
 - o Лица в возрасте 85 лет и старше

- о Престарелые люди в арендованном жилье
- о Престарелые люди, живущие отдельно
- о Престарелые люди, получающие пособие
- о Престарелые люди, страдающие хроническими недугами
- о Престарелые люди, получающие пособие по уходу
- о Одинокие пожилые люди, не являющиеся главами семей
- о Количество граждан в возрасте от 18 до 64 лет
- о Дети из этнических групп, не принадлежащих к белой расе

Аналогичные расчеты проводятся для определения стандартной оценки расходов для полиции, пожарной защиты, ремонта дорог, жилищных пособий, других местных услуг, а также капитальных затрат.

Система субсидий среднего уровня сложности используется в **Нидерландах**. В голландской системе субсидии, предоставляемые центральным правительством, играют ключевую роль в финансировании местных услуг. Перечень переменных, используемых в качестве коэффициентов для формулы расчета субсидий, включает в себя следующие элементы:

- Местная налоговая база (связанная с местным налогом на имущество)
- Количество детей
- Число лиц пожилого возраста
- Число лиц с низким уровнем дохода
- Число лиц, получающих пособия по социальной помощи
- Число граждан, принадлежащих к группам национальных меньшинств
- Число потенциальных пользователей местных услуг (устанавливается на основе теории центрального места Кристаллера (Christaller))
- Площадь муниципалитета и площадь, занимаемая открытыми водоемами

- Количество квартир
- Застроенная площадь
- Наличие на территории исторических зданий
- Наличие зданий, построенных до 1830-го года
- Фиксированная сумма для крупнейших городов (Амстердам, Роттердам, Гаага, Утрехт)

Голландская система гораздо проще британской, и, тем не менее, она гораздо сложнее систем, используемых в большинстве бывших коммунистических стран Европы.

В **Испании** применяется упрощенная система субсидирования, в соответствии с которой 70% государственных субсидий выделяется пропорционально численности населения соответствующих юрисдикций. Учитывается, однако, взвешенная численность населения, которая определяется с учетом размера различных организационных единиц органов местного самоуправления. Для юрисдикций с численностью населения менее 5000 граждан весовой коэффициент равен 1, тогда как для городов с численностью населения более 500 000 весовой коэффициент возрастает до 1.84. Следующие 25% общей суммы субсидии распределяются в соответствии с формулой, которая учитывает показатели собираемости местных налогов (элемент системы долевых субсидий). Последние 5% субсидий распределяются в зависимости от размера сети местных школ.

Осуществленная в 2002 году в Украине реформа системы распределения субсидий продемонстрировала возможность продвижения в Восточной Европе в направлении создания систем субсидирования, действующих на основе объективных измеряемых критериев. И хотя действующая сегодня в Украине формула распределения далека от совершенства и требует серьезной доработки, система, закрепленная в новом

бюджетном кодексе, представляет собой огромный шаг вперед в направлении создания справедливой и прозрачной системы распределения.

5.6. Субсидирование органов местного самоуправления в Польше

Система субсидии общего назначения в Польше строится на схожей методологии для всех трех уровней местного самоуправления (муниципалитет, округ, регион). Она состоит из следующих элементов:

- Субсидия на выравнивание расходов – которая учитывает почти только местную налоговую базу, не касаясь различий в потребностях в финансировании и удельных затрат. В муниципалитетах базой выравнивания является национальная средняя величина (в выражении на душу населения), в то время как в округах и регионах стремятся достичь выравнивания в отношении наиболее благополучных местных органов власти. В муниципалитетах в очень незначительной степени (имеющей скорее символическое, чем реальное значение) учитываются более высокие потребности крупных городов в финансировании. На муниципальном уровне, некоторое выравнивание обеспечивается посредством механизма горизонтального выравнивания, в то время как на уровне округов и регионов система полностью зависит от механизмов вертикального выравнивания;
- Субсидия на образование – субсидия, которая в основном рассчитывается исходя из суммы на одного учащегося, но имеет более высокий весовой коэффициент для сельских районов (при этом нет дифференциации между густо- и малонаселенными сельскими районами), детей-инвалидов,

некоторых профессиональных средних школ и школ для национальных меньшинств;

- Субсидия на дороги (только для округов и регионов) – учитывающая протяженность дорог и интенсивность движения;
- Компенсационная субсидия (предусмотрена только для муниципалитетов) – компенсирующая потери в связи с освобождением от уплаты местных налогов, решения о которых принимаются национальным парламентом

Польская система субсидирования имеет ряд сильных сторон (которые могут быть взяты за основы для рекомендаций другим странам), но при этом она имеет и некоторые недостатки. И те, и другие можно охарактеризовать следующим образом:

Сильные стороны:

- Выделение субсидий общего назначения основывается на объективных и измеряемых критериях. Система защищена от политических манипуляций и не зависит от субъективистских решений бюрократов.
- Полный объем «общего котла» определяется в законодательном порядке (например, субсидия на образование составляет как минимум 12.6% доходов центрального бюджета) и не является предметом ежегодных торгов и переговоров по этому вопросу. Местные органы самоуправления несут свою часть нагрузки, связанной с экономической цикличностью, поскольку суммарные доходы бюджетов зависят от темпов экономического роста. В то же время, интересы местных органов самоуправления защищены от манипуляций центральных органов власти.
- Критерии выделения субсидий общего назначения являются относительно стабильными, что позволяет

местным органам власти осуществлять долгосрочное планирование.

- Степень выравнивания не настолько значительная, чтобы это лишало более состоятельные регионы стимулов к развитию.

Недостатки

- Принцип горизонтального равенства реализован в польской системе не полностью. Субсидия на выравнивание почти полностью предполагает выравнивание доходов, однако, не учитывает различия в потребностях в финансировании и удельных затратах. Даже в тех редких случаях, когда потребности в финансировании учитываются, делается это весьма неоднозначным образом.
- Система предусматривает несправедливые условия благоприятствования местным органам власти мелких населенных пунктов (меньше 15000 жителей), которые получают большие субсидии в качестве вознаграждения за снижение местного налога на имущество. Сильные стороны, указанные выше, имеют отношение к субсидиям общего назначения, в то время как сложная система целевых субсидий (предусматривающих выполнение получателем определенных условий получателем) лишена стабильности и прозрачности.
- Доля субсидий в местных бюджетах является приемлемой на муниципальном уровне (где более 30% доходов формируются из местных источников и еще 25% в результате распределения налоговых доходов), однако она явно является слишком высокой в округах (более 90% бюджета поступает в форме субсидий и грантов) и регионах (где субсидии составляют около 80% общей суммы доходов). Эта структура рассматривалась лишь как

временная. Однако такое положение дел сохраняется и по сей день, несмотря на официальные заявления о том, что общая реформа будет проведена уже в 2001 году.

6. Заимствование органами местного самоуправления

Как отмечалось в первом разделе, «золотое правило» сбалансированного бюджета предписывает местным органам никогда не брать в долг для покрытия текущих расходов, но при этом позволяет (а в некоторых редакциях даже поощряет) разумное заимствование средств для капиталовложений. Чем обусловлена подобная рекомендация?

6.1. Почему местные органы могут (должны) заимствовать средства для финансирования своих инвестиций

Наиболее важными аргументами в пользу заимствования средств местными органами самоуправления являются следующие:

- **Равенство во временном и географическом аспекте.** Местные органы власти несут расходы по реализации своих проектов с самого начала их осуществления, тогда как выгода от инвестиций сказывается не сразу. Например, строительство сооружения для очистки сточных вод требует значительного единовременного капиталовложения, однако строительство будет длиться долгие годы. То же самое можно сказать и о закупке городских автобусов. Поэтому, если капитальные проекты вроде упомянутых выше финансируются за счет текущих доходов в бюджет, может случиться так, что те, кто финансировал проект (платя местные налоги) могут не воспользоваться его благами в будущем (например, потому, что они переедут в другой

город). В то же самое время те, кто пользуется благами проекта (пользователи водоочистного сооружения или пассажиры городского автобуса) могли и не участвовать в его финансировании, например, в связи с переездом в город уже после завершения проекта, или же потому, что проект был осуществлен еще тогда, когда они были детьми, или же вообще до их рождения. Однако финансирование проекта посредством банковского кредита (или выпуска облигаций) обеспечивает то, что большинство пользователей данного проекта платят за благо пользования его результатами, либо платя местные налоги, либо непосредственно оплачивая получаемые услуги. Таким образом платежи нынешних пользователей частично используются для погашения займа.

- **Тесная взаимосвязь между теми, кто пользуется результатами проекта и теми, кто платит за его реализацию, способствует оптимальному распределению ресурсов.** Данный аргумент звучит несколько абстрактно, однако его можно почерпнуть из любого учебника по менеджменту или экономике.
- **Довольно часто выгоды от ускорения местного развития значительно превосходят расходы, связанные с обслуживанием долга.** Это можно проиллюстрировать на очень простом примере: представим себе, что город “А” владеет участком земли, который может быть очень привлекательным для потенциального инвестора, однако к этому участку нет хорошего подъездного пути. Городские власти вынуждены остановиться на одном из следующих решений: (i) финансировать строительство дороги за счет текущих доходов, согласиться подождать несколько лет до завершения проекта и попытаться найти инвестора уже потом; (ii) постараться найти потенциального инвестора

сейчас, соглашаясь снизить цену на земельный участок и понимая, что некоторые потенциальные инвесторы могут выйти из конкурса; (iii) взять кредит, завершить строительство дороги в максимально сжатые сроки и затем уже вести переговоры о продаже участка. Выгоды от последнего решения (более высокая цена или более высокая арендная плата, более широкий круг заинтересованных инвесторов, более высокие темпы экономического развития, приводящие к множественным эффектам, привлекающих новые проекты, создание дополнительных рабочих мест и увеличение налоговых поступлений) могут оказаться куда значительнее, нежели расходы в форме выплат процентов банку.

- **Снижение текущих операционных расходов.** Рассмотрим еще один простой пример. Местная общественная транспортная компания (которая является собственностью муниципальных властей) имеет в своем распоряжении 10 старых автобусов, которые требуют частого ремонта и потребляют слишком много топлива. Мы могли бы заменить эти автобусы, используя на эти цели только текущие доходы (что позволило бы нам приобретать по одному новому автобусу каждые два года). Но мы могли бы взять кредит или же выпустить облигации и, таким образом, сразу заменить все автобусы. Каковы преимущества последнего решения? Помимо удобства пассажиров, такое решение также означало бы экономию топлива, большую надежность местного транспорта, экономию за счет меньших затрат на ремонт, расходов, связанных с обслуживающим персоналом, а также другие, второстепенные преимущества. Возможно, что все сокращения текущих расходов в сумме превысят расходы, связанные с получением займа.
- **Долгие проекты стоят больше.** Финансирование за счет

текущих доходов часто приводит к увеличению периода времени, необходимого для завершения проекта. Это приводит к высоким постоянным издержкам и большему общему объему используемых ресурсов.

- **Стабилизация требуемых бюджетных ресурсов.** Объем капитальных затрат местных органов власти колеблется из года в год. Если мы финансируем капитальные проекты из текущих доходов, то спрос на ресурсы со временем также будет меняться. В странах, где большая доля доходов местных бюджетов формируется за счет местных налогов, это может привести к иррациональным колебаниям ставок местных налогов.
- **Доступ к грантам из европейских и других фондов, финансирующих развитие.** Это еще один довод в пользу заимствования, актуальный для стран Центральной и Восточной Европы. Существует ряд инвестиционных грантов, доступных местным органам власти, однако необходимым условием для их предоставления является обеспечение собственных балансирующих фондов для совместного финансирования. Обычно они составляют как минимум 25% общей суммы затрат на проект (как в случае проектов SAPARD или ISPA). Заимствование может оказаться средством увеличения местного потенциала для того, чтобы подать заявку на получение этих грантов на развитие.

Однако, существуют также потенциальные факторы риска как микроэкономического, так и макроэкономического характера, которые связаны с заимствованием средств местными органами власти. Микроэкономическая опасность связана с возможностью возникновения чрезмерной задолженности у некоторых местных органов, что может привести к серьезным трудностям

в плане погашения долга и поставить под угрозу предоставление жизненно важных общественных услуг. Макроэкономический риск связан с тем, что местные органы власти участвуют в увеличении общего уровня государст-венного долга, что, в свою очередь, может оказать негативное влияние на инфляцию и другие важные параметры нацио-нальной экономики.

6.2. Почему местные органы власти не должны заимствовать средства для финансирования своих текущих затрат

Все согласны с тем, что заимствование средств для покрытия текущих расходов приемлемо лишь в очень редких конкретных случаях, – как правило, на очень короткое время, для покрытия дефицита возникающего вследствие неравномерности поступлений наличных средств в течение бюджетного года. Наиболее распространенные аргументы в поддержку сбалансированного операционного бюджета могут быть изложены следующим образом (подробнее см. работу Dafflon 2002):

- Заимствование средств на покрытие текущих расходов может привести к неконтролируемому долговому бремени. Это быстро приведет к потоку займов (получению новых займов для расчета по старым займам) и, следовательно, к очень серьезным проблемам, связанным с чрезмерной задолженностью.
- Покрытие текущих расходов за счет текущих доходов не позволяет местным органам самоуправления перерасти свои оптимальные масштабы, которые могут быть определены здесь как фискальное бремя, которое избиратели/ налогоплательщики согласны нести для того, чтобы обеспечить финансирование необходимых им общественных товаров.

- Заимствование может создать кратковременную фискальную иллюзию, при которой спрос на общественные услуги искусственно завышается, поскольку он искажен предложением, которое частично финансируется за счет кредитов, облигаций и т.д., а не за счет местных налогов. Несбалансированный текущий бюджет может привести к отрицательным макроэкономическим и микроэкономическим последствиям в силу вытеснения частных инвестиций. Последнее может произойти в силу следующих причин:
 - о Займы государственного сектора опираются на ограниченные финансовые ресурсы, предоставляемые местными банками и т.д. Заемщики из числа местных органов власти являются более привлекательными для банков, чем частные заемщики, поскольку предоставление кредитов государственным структурам подразумевает меньший риск;
 - о Эта конкуренция за займы со стороны государственного сектора приведет к повышению процентных ставок, что удорожает частные инвестиции;
 - о Увеличивающийся бюджетный дефицит стимулирует инфляционные ожидания, что приводит к еще большему повышению процентных ставок.

Следует отметить, что предложение местными органами власти займов для финансирования инвестиций не имеет таких отрицательных «вытесняющих» последствий (при предположении, что текущий счет включает расходы по обслуживанию долга), если только кто-то не выдвинет постулат, что государственные инвестиции менее продуктивны, чем частные.

6.3. Внешнее регулирование заимствования средств органами местного самоуправления

Действительно ли необходимо внешнее регулирование заимствования местными органами власти? Могут возразить, что достаточно полагаться на дисциплину финансового рынка. При таком подходе законодательное регулирование может казаться излишним, поскольку жесткие условия кредитного рынка (в частности, высокие процентные ставки) обеспечивают достаточно эффективные санкции. И это действительно так, если суммарная задолженность местных бюджетов страны становится слишком высокой. Кроме того, банки не захотят предоставить кредиты (или же увеличат процентные ставки) тем муниципалитетам, которые одалживают больше, чем возвращают. То же самое произойдет, если местный орган власти попытается выпустить облигации - их рейтинг будет низким, и рынок откажется приобретать эти облигации, или же потребует очень высокую процентную маржу.

Однако Дафлон (Dafflon 2002) считает, что в действительности аргументы, изложенные в предыдущем абзаце, базируются на ряде спорных допущений.

Одно из таких допущений касается адекватности информации, которой обладают кредиторы.

Еще одно практическое наблюдение состоит в том, что кредиторы обычно не усматривают реального риска в случае невыполнения местными органами власти своих долговых обязательств. Они считают, что кто-то другой (может быть, государство?), в конце концов, оплатит этот долг. Хотя банкротство местного органа власти в ряде стран и является теоретически возможным, с политической точки зрения это совершенно неприемлемо и потому редко наблюдается в действительности.

Другое сомнительное предположение заключается в том, что заемщик (местный орган власти) будет адекватно реагировать на рыночные сигналы вплоть до достижения им момента исключения из рынка кредитов.

В силу приведенных аргументов внешнее регулирование и контролирование местного заимствования могут играть позитивную роль с точки зрения укрепления местного кредитного рынка.

6.4. Примеры местного заимствования и его регулирования в Западной Европе

В большинстве европейских стран заимствование с целью покрытия операционных расходов запрещено. Так обстоит дело, к примеру, в Австрии, Дании, Франции, Германии, Италии, Норвегии, Испании, Швейцарии и Великобритании. Однако это общее правило не всегда строго соблюдается. Интересен пример Швейцарии, где кантон может принять решение об обязательном увеличении ставки муниципального налога в случае возникновения дефицита, если муниципалитет ничего не предпримет для его устранения.

В целом в европейских странах можно выделить следующие два вида правил регулирования заимствования:

- (1) правила контроля заимствования (включая индивидуальные лимиты и разрешения), и
- (2) правила контроля уровня задолженности и текущего бюджета (который должен включать ресурсы на обслуживание долга по капитальным проектам).

Первый метод применяется, к примеру, в:

о Дании, где основной принцип заключается в запрещении любого местного заимствования, однако существует

такое множество исключений из этого правила, что на практике ситуация не слишком отличается от положения дел в других странах;

- о Великобритании, в которой реализована модель административного ограничения максимального заимствования (“потолка”) для каждого отдельного местного органа самоуправления;
- о Швейцарии, где каждый капитальный проект, который не может быть профинансирован за счет годового бюджета, выносится на местный референдум. Для получения кредита для инвестиций необходимо согласие кантона.

Второй метод используется в:

- о Германии, где муниципалитет обязан продемонстрировать, что заимствование не приведет к возникновению текущего дефицита в результате запланированного погашения долга в течение последующих четырех лет.
- о Франции, где центральное правительство почти полностью отменило все формы предварительного контроля со стороны государственной администрации во время реформы 80-х по децентрализации. Закон защищает местные органы власти от банкротства, так что риск для банков является низким. Префект ежегодно проверяет законность местных займов, и если какой-либо из них не находится в соответствии с законом, то дело передается в Региональную аудиторскую палату (*Chambre Regionale des Comptes*). Коэффициент отношения задолженности к текущему бюджетному профициту должно быть меньше, чем отношение суммы задолженности к ежегодной сумме обслуживания долга, что означает, что текущий профицит

должен быть больше, чем ежегодно погашаемая сумма долга.

о Италии, где местное заимствование является относительно новым явлением (до 1985 года местные капиталовложения почти полностью финансировались центральным правительством, и еще в 1986 – 1992 г.г. роль центрального правительства все еще была доминирующей). В настоящее время бремя местных инвестиций в значительной мере финансируется за счет местного заимствования. Существует ограничение, в соответствии с которым в муниципалитетах выплаты процентов и капитальных платежей не могут превышать 25% текущих доходов.

о Испании, где для получения долгосрочного займа разрешение Министерства финансов необходимо только в том случае, если общая сумма долга превышает 110% годовых текущих доходов, или же при отрицательном платежном балансе текущего бюджета в течение предыдущего года. Разрешение Министерства финансов также требуется для облигаций или задолженности в иностранной валюте.

Куда обращаются местные органы самоуправления западноевропейских стран для получения займов? Во-первых, в отличие от американской (США или Канада) модели, получение банковских кредитов более распространено, чем выпуск облигаций, хотя за последние несколько лет последний метод приобрел большую популярность и в Европе. Хорошей иллюстрацией этого факта служит число рейтингов местных органов власти, представленное в недавней публикации одного из ведущих рейтинговых агентств – Standards and Poors (см. Local and Regional..., 2002). 10. В этой публикации приведен список получивших рейтинг местных органов самоуправления

(уровней ниже региональных). Количество последних составляет 28 в одной только Канаде, 51 – во всей Западной Европе (наивысшие показатели отмечены в Италии (15), Франции (12) и Швеции (12)), а также 17 во всей Центральной и Восточной Европе (включая 6 в Польше, 4 в Чехии и 4 в России). В 1997 году во Франции, например, банки предоставили местным органам власти кредиты на сумму более 70 миллиардов французских франков, в то время как сумма облигаций составляла лишь около 5 млрд. французских франков. Облигации обычно рассматриваются органами самоуправления Франции как более дорогостоящие и менее гибкие, чем банковские кредиты. Аналогичная ситуация наблюдается и в других странах, хотя следует отметить, что выпуск облигаций за последние 15-20 лет постепенно стал более «модным». В Италии выпуск облигаций стал возможен с 1990 года, и некоторые крупные города (Рим, Неаполь, Турин) и регионы (Сицилия) решили использовать этот способ финансирования проектов. Однако и в Италии основным способом финансирования и по сей день остаются банковские кредиты.

Для выпуска долговых обязательств в значительном объеме (особенно в случае размещения этих обязательств на международном рынке) необходимо получение рейтинга хотя бы от одного из крупнейших рейтинговых агентств, таких как Standard & Poors, Moody или Fitch. Рейтинг является универсальной стандартной оценкой платежеспособности и обычно варьируется от AAA (самый высокий уровень) до D (что означает дефолт). В методологии Standard & Poors баллы от AAA до BBB- характеризуют рейтинг инвестиционного уровня, а баллы между BB+ и C – спекулятивного уровня. В табл. 2 приведены недавние примеры рейтингов местных и национальных органов власти в странах Восточной и Западной Европы.

Если основным способом финансирования является банковский кредит, то возникает следующий вопрос – предусмотрены ли специальные учреждения или линии финансирования для местных органов власти (возможно с субсидированными процентными ставками), или же городские и региональные власти следуют обычным процедурам получения кредитов в коммерческих банках? Несмотря на различие подходов, принятых в разных странах, в последние годы обозначилась тенденция, которая заключается в снижении роли специальных кредитных учреждений для местных органов власти и в усилении роли сотрудничества с коммерческими банками.

Значительная часть местного долга, как правило, приходится на крупнейшие города. В Испании большая часть задолженности местных органов власти также приходится на большие города. На шесть городов с населением более полумиллиона человек приходится треть общей суммы местной задолженности. Вместе с городами с численностью населения более 200 тысяч человек, их долг составляет более половины общей суммы задолженности местных правительств. Аналогичная ситуация наблюдается во Франции, Великобритании и Германии, в которой самым крупным должником среди местных органов власти является правительство города Франкфурт, долг которого в 1994 году составлял почти 10000 марок на душу населения (Farber 2002). То же самое можно сказать о ряде стран Центральной Европы. В Польше в конце 2000 года уровень задолженности превышал 10% годового дохода местных органов власти с населением менее 5000 человек, и почти 20% доходов бюджетов городов с населением более 50000 человек. В Словакии эта разница была еще более разительной – в селах с населением менее 500 человек задолженность составляла 1.3% годовых доходов, в городах

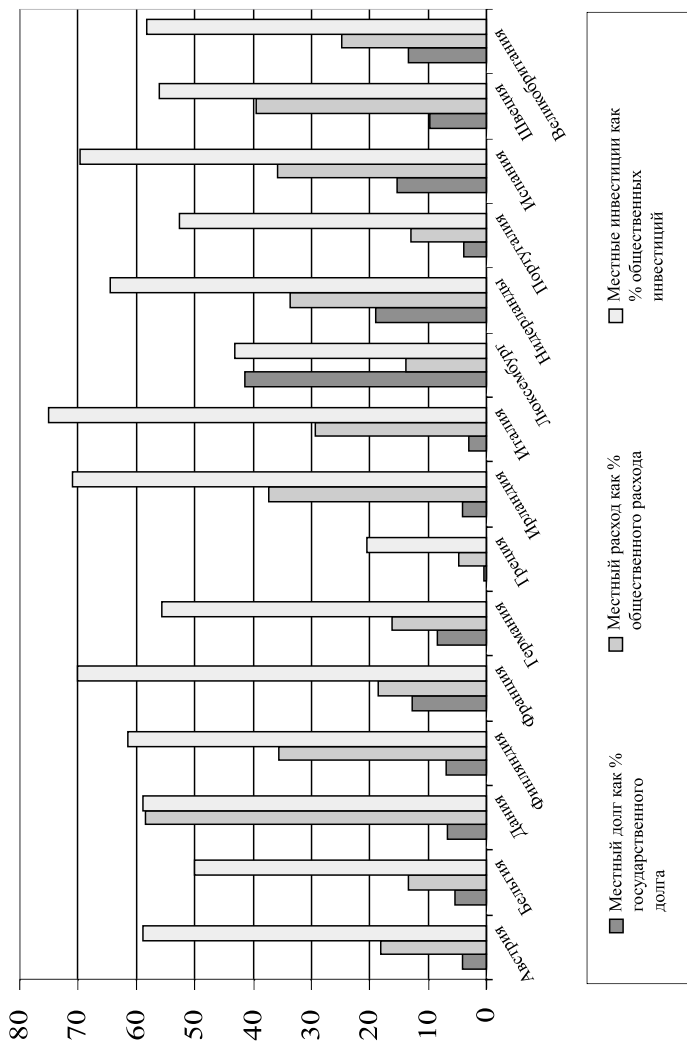
с населением более 50000 человек – 7.9%, а в городах с населением более 100 000 человек – 48.6% (см. Kling, Nizpansky, Pilat 2002)! В Чешской Республике задолженность трех самых крупных городов (Прага, Брно и Острава) в конце 2000 года превышала половину суммарной задолженности местных органов власти!

Недавние положения Маастрихтского стабилизационного пакта, связанные с ведением зоны ЕВРО, привнесли новый элемент в дискуссию о задолженности местных органов власти. Маастрихтское соглашение ограничивает как общий уровень государственного долга (он не должен превышать 60% ВВП), так и дефицит годового общего государственного бюджета (3% ВВП). Следует также отметить, что уровень задолженности центра обычно гораздо выше на центральном уровне, чем на местном уровне. Например, в Германии местная задолженность составляет лишь 8%, а в Швейцарии – 19% суммарного государственного долга. Более точные данные представлены на рис. 3 и 4. Как показано, за исключением Люксембурга, во всех странах ЕС местная составляющая государственного долга гораздо ниже, чем

местная доля в государственных расходах. Кроме того, во всех 15 странах местные органы власти финансируют большую часть государственных инвестиций – во Франции, Ирландии, Италии и Испании доля местных правительств превышает 2/3.

Как видно из рисунка 3, в большинстве стран Европейского Союза доля местного долга в ВВП является достаточно низкой – в среднем 5%. Нидерланды и Испания, где местный показатель соотношения собственных и заемных средств составляет 8%, являются исключением из этого правила. В 11-ти из 15-ти стран ЕС, отношение местного долга к ВВП в период между 1995 и 2000 г.г. уменьшилось.

Рис. 3. Государственный долг, расходы и инвестиции Роль местных органов власти (2000)



Источник: Local Finance in the Fifteen..., 2002

6.5. Заимствование местными органами власти в Польше

Правила, регулирующие займы местных органов власти не предписывают, каким именно образом должны использоваться заемные средства – для финансирования инвестиций, или же на покрытие текущих расходов. Однако размеры задолженности местных органов власти (но не их краткосрочного долга, который должен быть погашен в течение того же бюджетного года) ограничиваются следующим образом:

- о В Конституции Польши зафиксировано, что общий государственный долг не может превышать 60% валового внутреннего продукта. Если долг превышает 50% (что может произойти в 2003 году), то вводятся специальные ограничения, которые очень затрудняют получение новых займов;
- о Общий объем задолженности органов местного самоуправления не должен превышать 60% годового дохода;
- о Расходы на обслуживание долга в течение одного года не должны превышать 15% суммарных бюджетных доходов.

Как и в других странах Центральной и Восточной Европы, рынок коммунальных кредитов в Польше развит гораздо слабее, чем в Западной Европе или в США. Однако по сравнению с другими странами региона, этот рынок развивается очень быстро. В отличие от некоторых других стран, таких как Болгария, Румыния или бывшие советские республики, существующий местный долг в Польше преимущественно представлен в форме облигаций, кредитов от коммерческих банков и льготных ссуд на экологические

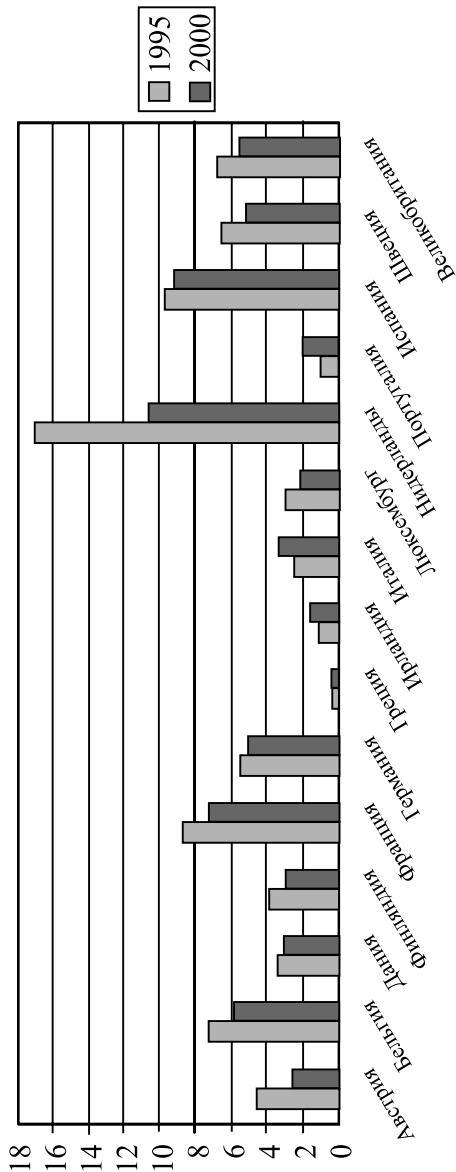
Таблица 2. Таблица рейтингов национальных и местных органов власти в Восточной, Центральной и Западной Европе (Standard & Poors, долгосрочный международный рейтинг, 2002)

Государство	Рейтинг	Город	Рейтинг
Центральная и Восточная Европа			
Словения	A	Брно (Чехия)	A-
Чешская Республика	A-	Оломунк(Чехия)	A-
Эстония	A-	Острава (Чехия)	A-
Венгрия	A-	Прага (Чехия)	A-
Польша	BBB+	Краков (Польша)	BBB+
Латвия	BBB	Гданьск (Польша)	BBB
Хорватия	BBB-	Лодзь (Польша)	BBB
Литва	BBB-	Щецин (Польша)	BBB
Болгария	BB-	Вроцлав (Польша)	BBB
Румыния	B	Быдгожь (Польша)	BBB-
Украина	B	Рига (Латвия)	BBB
		Загреб (Герц)	BBB-
		София (Болгария)	BB
		Санкт-Петербург (РФ)	B+
		Свердловск (РФ)	CCC+
		Иркутск (РФ)	CCC+
Страны ЕС			
Дания	AAA	Вена	AAA
Италия	AA	Париж	AAA
Португалия	AA	Брюссель	AA
		Стокгольм	AA
		Неаполь	BBB
		Авиньон	BBB-

Источник: “Local and Regional...”, 2002.

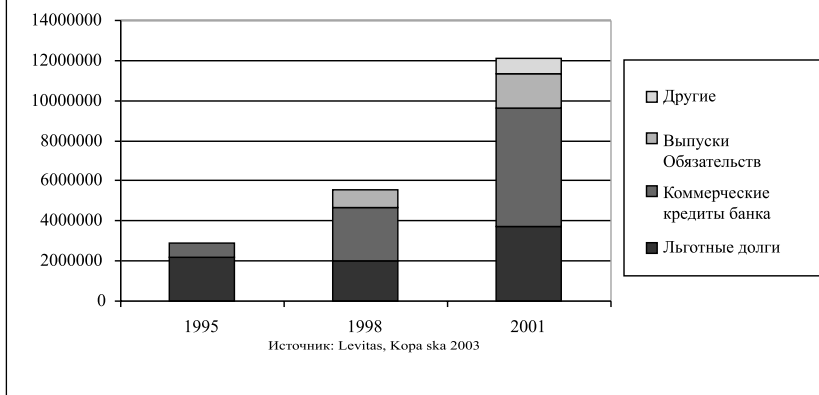
проекты и проекты по жилищному строительству. Существующая система не обременена значительной задолженностью по платежам, или же малоэффективными межбюджетными займами.

Рис.4 Долг местного самоуправления в процентах от ВВП



Источник: Local Finance in the Fifteen..., 2002.

Рис.5. Долг местного самоуправления
(в тыс. польских злотых, конец года)



После начального переходного периода (1990 – 1995), когда по разным причинам местные органы власти Опредпочитали не брать займы, многие муниципалитеты начали активно действовать на рынке капитала. Однако многие местные органы власти все еще очень осмотрительно относятся к заимствованию, и уровень долга обычно гораздо ниже законодательно установленных лимитов. К концу 2001 года, средний уровень задолженности составлял от 10% (в сельских органах самоуправления) до 23% годовых доходов (в крупнейших городах).

На рис.5 показана динамика местного заимствования в последние годы. В 2001 году впервые коммерческие кредиты составили наиболее крупную категорию местного долга. Ранее преобладающей категорией были заимствования в форме льготных займов (с гораздо более низкой процентной ставкой, чем на коммерческом рынке), предоставляемые Фондом охраны окружающей среды для экологических инвестиций, таких как водоочистные сооружения, удаление

твердых отходов и т.д. Облигации все еще составляют малую, хоть и быстро растущую часть рынка.

7. Автономия финансового управления местных органов власти и предоставление услуг

Финансовая децентрализация зависит не только от распределения доходов и полномочий местных органов власти принимать решения относительно распределения доходов. Даже при выполнении этих условий, фискальная автономия местных органов власти может быть ограничена жестким регулированием и контролем над расходами, финансовым планированием и организацией местных услуг.

В ряде стран фискальная децентрализация существенно ограничивается стандартами, требующими закрепления определенных центром ресурсов за соответствующими функциями. Если такие нормы и требования многочисленны и достаточно жестки, местная автономия в вопросах затратной политики останется лишь иллюзией. В значительной степени сказанное относится к органам местного самоуправления в Украине, где нормы затрат на социальные услуги (такие как помощь ветеранам войны и труда) и медицинские услуги крайне многочисленны и едва ли отражают состояние доходной части местных бюджетов.

Другим существенным ограничивающим фактором может оказаться регулирование центральными органами власти зарплат муниципальных работников. В 1999-2000 годах в Польше финансовое положение на метах претерпело серьезные потрясения в результате решения центральных органов поднять зарплату учителям. Альтернативный подход предложен в Великобритании и скандинавских странах, в которых зарплаты служащих местных органов власти обычно

устанавливаются в процессе переговоров между соответствующими профсоюзами и ассоциациями местных органов власти.

В действительности автономия может также ограничиваться и отсутствием у органов местного самоуправления права устанавливать цену на предоставляемые местные услуги. На практике, искусственно заниженные цены и размеры платы за услуги часто вынуждают местные органы самоуправления расходовать значительные средства на цели субсидирования услуг. Подобные же факторы могут затруднить принятие решений по организации структур, предоставляющих услуги.

Наиболее важным аспектом финансовой автономии является право органов местного самоуправления определять формы предоставления муниципальных услуг. Органы местного самоуправления должны иметь возможность свободно определять внутренние структуры муниципальной администрации, определять необходимую численность штата, а также при желании использовать альтернативные формы предоставления услуг (с использованием частных и некоммерческих организаций). Очевидно, что местная автономия в данных вопросах ограничивается общим законодательством, регулирующим порядок проведения конкурсов (тендеров), законами о предприятиях и некоммерческих организациях, налоговым и другими законами.

* * *

Объем данной работы не позволяет обсудить в ней все вопросы, связанные с финансовой децентрализацией на местах. Так, например, мы не рассмотрели вопросы налогового администрирования, бюджетной политики и процедур, а также организации муниципальных услуг (которые

оказывают значительное влияние на финансы). Следует отметить, что развернутое обсуждение некоторых из этих вопросов можно найти в других публикациях, подготовленных в рамках Инициативы местного самоуправления (LGI).¹¹

Тем не менее, приведенные выше принципы и примеры, хоть и представлены в несколько упрощенном виде, могут рассматриваться как некоторая система отсчета, которая может быть использована при анализе различных подходов к межбюджетным отношениям в странах с переходной экономикой.

Сноски

- 1 Автор является профессором Центра европейских региональных и местных исследований Варшавского Университета.
- 2 Описание основ фискального федерализма см. в работах: Musgrave 1957, Oates 1972, King 1984.
- 3 Учитываются расходы только нецентральных органов власти, имеющих четко выраженный статус самоуправления. При этом нецентральные органы власти уровня государственной администрации не учитываются. В случае Украины этот показатель будет включать расходы из сельских и поселковых бюджетов, а также бюджетов городов областного значения, но не расходы из районных или областных бюджетов.
- 4 Имеется ряд стран Центральной и Восточной Европы, в которых местный бюджет в значительной степени зависит от поступлений от налога на доходы физических лиц. К этой группе относятся такие страны, как Польша, Чешская Республика, Венгрия или Украина. Но система каждой из этих стран основывается на соответствующей доле в центральном налоге, и местным органам власти не предоставлены полномочия регулирования такого дохода.
- 5 Обратите внимание на то, что в Польше налог на доходы физических лиц собирается по месту жительства, а не по месту работы; что означает, что часть налогов, уплачиваемых каждым гражданином, поступает органам власти по месту жительства, а не там, где он работает.
- 6 Подробный обзор европейских систем субсидий см., например, в: Blair 1993, Limitations of Local . . . , 1998, Local Finance in the Fifteen . . . 2002.
- 7 Подробно см. в ежегодной публикации Института государственных финансов и бухгалтерского учета (Великобритания) “Guides to the Standard Spending Assessment”.
- 8 См. Monasterio-Escudero, Suarez-Pandiello 2002

- 9 Примеры главным образом приводятся из Dafflon 2002, *Local Authorities Budgetary...*, 1996.
- 10 Наличие позитивного рейтинга от одного из основных рейтинговых агентств обычно является предусловием выпуска облигаций.
- 11 Для обсуждения вопросов местного налогового администрирования см. Hogue 2000; вопросов бюджета - см. Hogue 2002; по вопросам организации коммунальных услуг – см. Peteri & Horvath 2001; управления и финансирования образования - см. Davey 2002; по социальным услугам – см. Tausz 2002, для детального обсуждения регулирования и практики заимствования см. Swianiewicz 2003 (готовится к печати).

Библиография

- Alibegovic, D. 2002. *The Model of Local Government Financing in Croatia*. Zagreb: Croatian Law Centre.
- Blair, P. 1993. Financial Equalisation between Local and Regional Authorities in European Countries. In *Financing European Local Governments*. Edited by R. Batley and J. Gibson. London: Frank Cass.
- Buchanan, J.M., and R.A. Musgrave. 1999. *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Dafflon, B., ed. 2002. *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*. Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance Series. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Davey, K., ed. 2002. *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries*. Budapest: LGI.
- Finance and General Statistics 1996-1997*. 1996. London: CIPFA.
- Fraschini, A. 2002. Local Borrowing: the Italian Case. In *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*. Edited by B. Dafflon. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Guide to the SSA for 1998-1999*. 1998. London: CIPFA.
- Hogye, M., ed. 2000. *Local and Regional Tax Administration in Transition Countries*. Budapest: LGI-OSI.
- _____, ed. 2002. *Local Government Budgeting*. Budapest: LGI-OSI.
- Horvath, T., ed. 1999. *Decentralisation: Experiments and Reforms*. Budapest: Open Society Institute, Local Government Initiative.
- Jasinski, P. 1998. Publiczny transport autobusowy w Wielkiej Brytanii. In *Zarządzanie usługami komunalnymi*. Edited by P. Jasinski. Warsaw: British Know How Fund.
- Kandeva, E., ed. 2000. *Stabilisation of Local Governments*. Budapest: Open Society Institute, Local Government Initiative.

- King, D.S. 1984. *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. London: Allen & Unwin.
- Kling, J., V. Niznansky, and J. Pilat. 2002. Separate Existence Above All—Local Self-Governments and Services’ Delivery in Slovakia. In *Consolidation of Fragmentation? Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Edited by P. Swianiewicz. Budapest: Open Society Institute.
- Levitas, A., and A. Kopanska. 2003 (forthcoming). Poland. In *Local Government Borrowing: Regulations and Practices*. Edited by P. Swianiewicz. Budapest: LGI.
- Local and Regional Government, February 200.2* 2002. New York: Standard and Poors.
- Limitations of Local Taxation, Financial Equalization and Methods for Calculating General Grants. 1998. *Local and Regional Authorities in Europe*. No. 65. Strasbourg: Council of Europe.
- Local Authorities’ Budgetary Deficits and Excessive Indebtedness. 1996. *Local and Regional Authorities in Europe*. No. 58. Strasbourg: Council of Europe.
- Local Finance in Eleven Countries of Central, Eastern and Baltic Europe. 2000. Paris: Dexia.
- Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union*. 2002. Paris: Dexia.
- Monasterio-Escudero C., and J. Suarez-Pandiello. 2002. Local Government Finance and Borrowing: Spain. In *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*. Edited by B. Dafflon. Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance Series. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Musgrave, R. 1959. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace and Jovanovic

- Page C., and M. Goldsmith. 1987. *Central–Local Government Relations*. London: Sage.
- Pedersen, J.N.M. 2002. Local Government and Debt Financing in Denmark. In *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*. Edited by B. Dafflon. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Peteri, G. and T. Horvath.,eds. 2001. *Navigation to the Market*. Budapest: LGI-OSI,
- Peterson, P. (1981) *City Limits*, The University of Chicago Press.
- Rattso, J. 2002. Fiscal Controls in Europe. In *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*. Edited by B. Dafflon. Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance Series. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Sharpe, L.J. 1973. Theories and Values of Local Government. *Political Studies*. 2: 153-174.
- Stewart, J., and R. Greenwood. 1995. *The Purpose and Character of Local Government*. University of Birmingham: INLOGOV.
- Swianiewicz, P., ed. 2002. *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: OSI-LGI.
- _____, ed. 2003 (forthcoming). *Local Government Borrowing: Regulations and Practices*. Budapest: LGI-OSI.
- Tausz, K., ed. 2002. *Impact of Decentralization on Social Policy*. Budapest: LGI.