РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
УРАЛЬСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
ИНСТИТУТ ФИЛОСОФИИ И ПРАВА

КОВАЛЕВА Г. А., ПЕШИНА Э. В.

МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОТРЕБНОСТИ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ КРУПНЕЙШЕГО ГОРОДА

ЕКАТЕРИНБУРГ
1994

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

УРАЛЬСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ

ИНСТИТУТ ФИЛОСОФИИ И ПРАВА

Ковалева Г.А., Пешина Э.В.

МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОТРЕБНОСТИ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ КРУПНЕЙШЕГО ГОРОДА

Екатеринбург - 1994

Г. А. Ковалева, Э. В. Пешина. Механизм формирования бюджетной потребности развития социальной сферы крупнейшего города. Екатеринбург: УрО РАН, 1994.
ISBN 5-7691-0462-7

Освещаются вопросы теории и практики развития социальной сферы крупнейшего города.

Рассматривается механизм бюджетного финансирования социальной инфраструктуры города (на примере г. Екатеринбурга). На основе комплексного анализа даются методические рекомендации по изменению системы прогнозирования расходов местного бюджета крупнейшего города на развитие социальной инфраструктуры. Данные предложения позволяют в условиях ограниченности финансовых ресурсов вырабатывать стратегию формирования бюджетной потребности, представленной в виде трехуровневой системы.

Приведена схема расчета общественно необходимых затрат на содержание объекта социальной инфраструктуры (на примере учреждения народного образования), базирующаяся на разработанных методических основах учета инфляционной составляющей.

Для научных сотрудников, работников органов местного самоуправления, плановых органов объектов социальной инфраструктуры.

Ответственный редактор - доктор философских наук А. В. Гайда

Рецензент - доктор экономических наук Н. М. Ратнер

10804 - 77(94)
К ———————— ПВ-1994
8ПБ(03)-1993

© УрО РАН, 1994

С О Д Е Р Ж А Н И Е

стр.

ВВЕДЕНИЕ 5

Глава I. ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ КРУПНЕЙШЕГО ГОРОДА 7

1.1. Теоретические аспекты развития социальной сферы города 7

1.2. Факторы развития социальной сферы крупнейшего города 18

1.3. Финансово-экономические условия развития социальной инфраструктуры 31

Глава II. ФОРМИРОВАНИЕ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ СОДЕРЖАНИЯ И РАЗВИТИЯ ОБЪЕКТОВ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ 46

2.1. Механизм финансирования объектов социальной инфраструктуры г. Екатеринбурга (1978-1993 гг.) 46

2.2. Роль местных бюджетов стран рыночной экономики в финансировании объектов социальной сферы 67

Глава III. МЕТОДИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ РАЗРАБОТКИ ОБЩЕЙ СХЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ ГОРОДА В УСЛОВИЯХ РЫНКА 84

3.1. Предложения по изменению прогнозирования расходов на социальную инфраструктуру крупнейшего города 84

3.2. Методические основы учета инфляционной составляющей (при расчете затрат в учреждениях народного образования)..... 98

ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... 109

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ..... 110

ПРИЛОЖЕНИЯ..... 115

В В Е Д Е Н И Е

В многообразии проблем, связанных с переходом к рыночной экономике и пересмотром политики распределения через общественные фонды потребления, самостоятельного исследования требуют вопросы, касающиеся изменений функционирования социальной сферы. Ее деятельность обладает высокой социальной значимостью, так как связана с потребностями людей, необходимость удовлетворения которых довольно высока с позиций общества. Это обусловливает необходимость специальной поддержки и определения внерыночных регуляторов развития рассматриваемой сферы.

В условиях рынка меняется вся совокупность экономических и социальных функций государства, органов местного самоуправления, деятельность которых должна быть нацелена не на прямое управление хозяйством, а на создание предпосылок условий, при которых рыночные отношения могли бы формироваться без тяжелых социальных последствий.

Такими условиями со стороны органов государственной власти должна стать система гарантий поддержания определенного уровня жизни населения, проявляющаяся не только в государственном регулировании прожиточного минимума как социального норматива для определения минимального размера оплаты труда, пенсий, стипендий, социальных пособий и оказания социальной помощи малообеспеченным гражданам, но и гарантии бесплатного предоставления социально значимых услуг, активнейшим образом воздействующих на человека, его жизнедеятельность, профессиональную подготовку и так далее. Такими услугами являются услуги, предоставляемые человеку объектами социальной инфраструктуры.

Как известно, в любом обществе нет "бесплатных" услуг, данные услуги оплачиваются населением посредством перераспределения денежных средств (отчисления от заработной платы, прибыли предприятий, организаций и т.д.) через различные звенья бюджетной системы. В связи с этим встает важный вопрос оптимального распределения этих денежных средств между отраслями, объектами социальной инфраструктуры для их нормального функционирования в целях обеспечения населению гарантированного вида предоставления данных услуг.

Все это требует: во-первых, четкого определения круга га-

рантированных социальных услуг; во-вторых, создание механизма их финансирования посредством особого нормативного метода управления.

Проблема финансирования объектов социальной инфраструктуры в условиях рыночного реформирования является качественно новой для нашей страны и вследствие этого недостаточно освещенной в экономической литературе.

В данной работе сделана попытка расширить классификацию факторов развития социальной инфраструктуры по основному источнику финансирования в условиях рыночных отношений. Проанализирована (на примере г. Екатеринбурга) роль городского бюджета на различных этапах развития города и его значение в условиях рыночной экономики, предложена схема финансирования объектов социальной сферы города в новых экономических условиях.

Настоящую работу рекомендуется использовать как плановым органам, так и самим объектам социальной инфраструктуры, находящимся на бюджетном финансировании, при планировании финансовых показателей.

Глава I. ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ КРУПНЕЙШЕГО ГОРОДА

1.1. Теоретические аспекты развития социальной сферы города

Проблема развития социальной сферы крупнейшего города заслуживает пристального внимания ученых в любой экономической ситуации, а тем более в условиях развала одной экономической системы и становления другой. С переходом к рыночной экономике обострились многие дискуссионные вопросы по поводу функционирования и развития социальной сферы города.

Город занимает особое место в системе социального развития, так как пока существуют различия в территориальном разрезе, он будет выступать специфическим фактором социальной дифференциации. Взгляд на город, как на некую сложную целостность, стал в современной социально-экономической литературе общепризнанным. Принцип множественности представлений и профессиональных систем знаний, относимых к одному и тому же объекту, является в настоящее время важнейшим принципом развития науки и методологии. В связи с чем само понятие "город" исследователи трактуют по-разному.

Например, К. Линч и Г.И. Фильгин рассматривают город как природный объект, А.Л. Зинченко как деятельностное образование, Н.Ф. Тимчук определяет город как социально-экономическую территориальную систему, представляющую собой "совокупность сил и производственных отношений, развивающихся в определенных пропорциях и взаимозависимости на данной территории и призванных удовлетворять материальные и духовные потребности населения" [57, С.40].

А.В. Баранов определил город как "поселение городского типа, в котором большинство основных показателей структуры и процессов жизнедеятельности общества, таких как концентрация населения, средств производства и объектов потребления, как разделение труда, производительность труда, частота нововведений в технике и организации, уровень потребления культуры, интенсивность информационных процессов, социальная и территориальная мобильность населения и т.д., характеризуются наивысшей интенсивностью из расчета на единицу пространства и времени"

[16. С.212].

Если обратиться к представителям западногерманской городской социологии, проанализированной А.Д.Боронниковым, то можно отметить следующее: Г.П.Бардт дает характеристику города в терминах рыночного хозяйства. Главным признаком современного большого города является, по мнению Бардта, его организация по принципу рынка. Бардт видит в городской жизни две обособленных, но взаимосвязанных сферы - общественную и частную: "Город есть поселение, в котором всюду, в том числе и в повседневной жизни, проявляется тенденция к поляризации между общественным и частным" [18. С.15].

Другой западногерманский социолог М.Вебер отмечал, что город -"... суть рыночное поселение, возникающее как некий результат сложных, противоречивых, не совпадающих друг с другом, перекрещивающихся процессов - экономических, политических, социальных и военных" [18. С.13].

В соответствии с вышеизложенным можно увидеть, что как в рассмотренных определениях, так и в определениях понятия город другими исследователями (В.А.Петровым [47. С.44], А.В.Степаненко [55. С.35] и др.) упускается рассмотрение города как результата взаимодействия способов жизнедеятельности населения с условиями среды обитания, что, на наш взгляд, довольно важно, поскольку в зависимости от организации мест, приложения труда, образования, обслуживания и отдыха формируются различные способы жизнедеятельности, которые и определяют уровень жизни человека.

Среда жизнедеятельности, существующая в конкретном городе, становится фактически непосредственным условием удовлетворения основных потребностей людей. В городах концентрируется "...с одной стороны, производство средств к жизни: предметов питания, одежды, жилища и необходимых для этого орудий, с другой - производство самого человека, продолжение рода" [3. С.26].

Иными словами, совокупность условий жизнедеятельности, складывающихся в городах, образует реальное основание их социального развития.

Недостаточное внимание к изучению такого взаимодействия подтверждается исследованием литературы по урбанистике, проведенного И.В.Абанкиной по 39 публикациям за последние 10 лет, в

результате чего было выявлено, что из 192 показателей, описываемых "население" и "среду", только 8 % характеризуют взаимодействие [11. С.110].

Параллельно с различными определениями понятия город дается и структурное деление городского хозяйства.

Так, Н.И.Данилов выделяет производственную, социальную и экологическую подсистемы [28. С.12];

Грузинов А.С., Ромин В.П. в качестве элементов города рассматривают население, градообразующие и градообслуживающие отрасли [27. С.9]; ленинградские исследователи (А.В.Дмитриев, М.Н.Межевич и др.) выделяют четыре подсистемы - хозяйственную, социальную, экологическую и градообслуживающую [24. С.56].

Р.В.Заяц, В.Л. Колчанов считают, что в городе необходимо выделить пять подсистем: градообразующие, градообслуживающие отрасли, социальную, управленческую и пространственную структуры [34. С.15].

Н.А.Аитов выделяет шесть подсистем: градообразующую, градообслуживающую, профессиональную структуру населения, социальную структуру , потребительскую, пространственную и управленческую [12. С.8]; Ф.А.Гайсин также вычленяет шесть составляющих, но несколько другого характера: социально-экономическую и занятость населения; пространственную организацию города и ее техническую оснащенность; социальную инфраструктуру; духовную и общественно-политическую деятельность населения; управление, охрану окружающей среды [34. С.101].

Отличия между рассматриваемыми делениями структуры городского хозяйства объясняются недостаточным определением понятия города и, как следствие этого, различной степени детализации хозяйства и названиями его подсистем.

Исходя из данного нами определения, в соответствии с которым город необходимо рассматривать как результат взаимодействия способов жизнедеятельности населения с условиями среды обитания, структура городского хозяйства нами представлена в виде пяти основных подсистем: населения (с его демографической, социальной, профессиональной и потребительской подструктурами); градообразующих отраслей; градообслуживающих, окружающей природной среды, техносферы и управленческой структуры (рис.1).

Население является основой взаимодействия всех составляю-

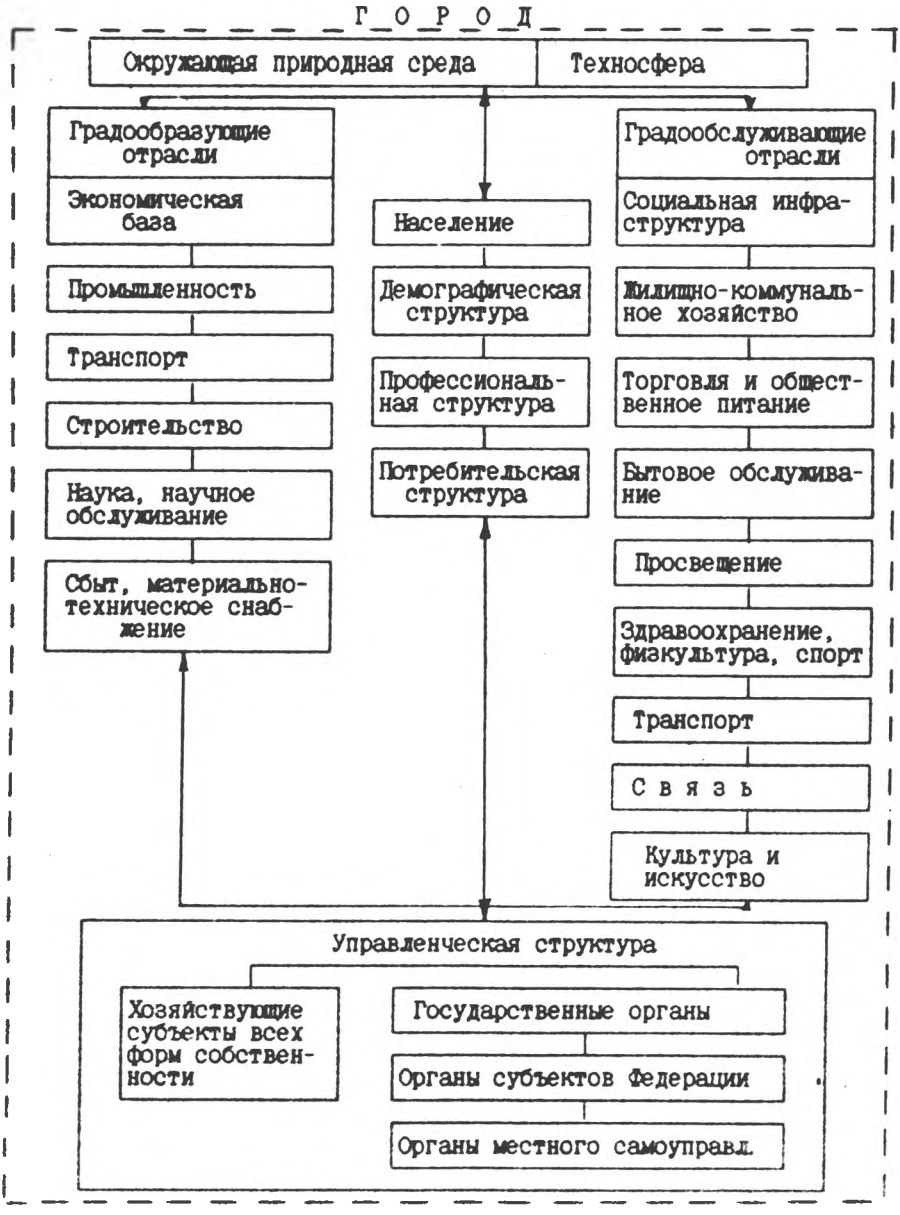


Рис. 1. **Структура города как системы жизнедеятельности населения**

щих схемы. В этом проявляется известная мысль К.Маркса о человеке как о совокупности всех общественных отношений.

Будучи включенными во все сферы, во все протекающие в обществе процессы - политические, юридические, культурные, социотехнические и прочие, - люди, организованные в группы, становятся своеобразными "каналами связей" между экономикой и другими сферами общества.

Для градообразующих отраслей население выступает носителем трудовых ресурсов, для градообслуживающих - выступает в качестве потребителя благ и услуг. В совокупности градообразующая и градообслуживающая сферы создают рабочие места для населения.

Демографические характеристики населения тесно взаимосвязаны с окружающей средой, планировочной организацией города, которые существенным образом влияют на его развитие и вместе с тем сами зависят от деятельности населения. Социальная структура населения крупнейшего города представлена крайне многообразно: рабочие, интеллигенция, кооператоры и пр. Социальные слои различаются по характеру труда, а отсюда - по уровню образования, квалификации, условиям труда и быта, размеру доходов, различным потребностям.

Преобладающую часть градообслуживающей сферы образуют отрасли городского хозяйства, удовлетворяющие бытовые, коммунальные и социально- культурные потребности населения города.

Степень развития отраслей социальной инфраструктуры следует рассматривать как важнейший показатель уровня экономического развития.

Основными компонентами окружающей среды города являются природная среда и техносфера. Город и его структурные звенья существенно преобразуют окружающую среду. При этом качество окружающей среды является важным фактором повышения не только уровня жизни населения, но и эффективности общественного производства.

Все выделенные ресурсы в процессе взаимодействия направлены на воспроизводство: населения, производственной и социальной инфраструктуры, природной среды. Совокупность ресурсов данных подсистем можно подразделить на группы, каждая из которых будет включать ресурсы того или иного происхождения, используемых в отдельных стадиях воспроизводства. При этом

между рассматриваемыми подсистемами будет устанавливаться определенная связь, которую с определенной долей условности можно будет назвать социальной, потребительской, трудовой, производственной, природно-ресурсной, финансовой, социальной, социально-экологической, производственно-экологической, природно-экологической и организационной.

Таким образом, мы имеем дело со сложной социально-экономической системой, структура которой ориентирована на разнохарактерные цели, и это приводит к тому, что при безусловной связи между собой каждая из различных подсистем имеют свой орган управления, который формирует цели развития и стратегию их достижения. На уровне крупнейшего города органы местного самоуправления выступают координатором и связующим звеном различных составляющих его подсистем.

Город, представленный на рис.1 совокупностью пяти выделенных подсистем, может рассматриваться как социально-экономическая система. Об этом следует говорить особо, так как иногда в исследовании социально-экономического функционирования города понятия "экономическое" и "социальное" разводятся и понимаются как "производственное" и "внепроизводственное", как "производство и потребление". В связи с этим часто выделяют и рассматривают только социальную структуру города (например, Руткевич М.И. [52. С.184] или только производственную.

Рассмотрение города только как социальной системы, может привести к тому, что "речь пойдет только о населении города, а не о самом городе", не о его социальном развитии. В данном случае уместно привести высказывание А.В.Дмитриева: "город сам по себе не социален, социально потребление города, то есть использование его человеком" [30. С.17].

Прежде чем перейти к характеристике проблем развития социальной сферы крупного города, по нашему мнению, необходимо сделать уточнение относительно определения двух понятий: социального развития города и развития его социальной сферы.

Многие исследователи под социальным развитием в период дорыночного реформирования рассматривали совершенствование социально-классовой структуры общества. Так, А.А.Анохин отмечал, что "социальное развитие отражает совершенствование социальной структуры общества, сближение отдельных групп населения, ликвидацию классовых различий" [15.С.17]. Много работ исследуемой

проблеме посвящено у Н.А.Аитова. По его мнению, "социальное развитие предполагает совершенствование жизненных условий, социально-классовой структуры и интеллектуального потенциала населения" [12. С.16].

Некоторые специалисты, в том числе и А.Митрикас, под социальным развитием понимают, во-первых, "непосредственное проявление функционирования "человеческого фактора" и, во-вторых," атрибут всех реальных общественных процессов, "сопровождающих" экономическое развитие, изменение экологической ситуации и др." [41. С.24]. В данном случае социальное развитие рассматривается как интеллектуальное, духовное и физическое развитие людей, с одной стороны, и, с другой стороны, выделяются его составляющие, среди которых важное место отводится процессу производства.

Наиболее емкое определение социального развития дается Е.И.Сиговым, который в социальное развитие включал:" социальные аспекты экономического и духовного прогресса, демографических и экологических процессов, политические и собственно социальные изменения в обществе" [58. С.40].

Таким образом, понятие социальное развитие города довольно широкое и для его полной характеристики необходима целая система показателей: условия труда, условия жизни, уровень доходов и расходов населения, социально-демографические условия, развитие сферы платных услуг, уровень развития социальной инфраструктуры и пр.

Второе понятие - социальная сфера города - более узкое и на уровне города под развитием социальной сферы рассматривается развитие его социальной инфраструктуры, включающей в свой состав жилищно-коммунальное хозяйство, торговлю, общественное питание, бытовое обслуживание, просвещение, здравоохранение, физкультуру, транспорт, связь, культуру и искусство.

Среди специалистов до настоящего времени отсутствует единое мнение по поводу определения социальной инфраструктуры. В многообразии представлений о социальной инфраструктуре (А.А.Анохин [15. С.89], Е.Г.Анимица [14. С.47], А.И.Кочерга, А.А.Мазаракн [38.С.36], А.М.Розенберг [50.С.147], на наш взгляд, наиболее точное и емкое определение дано С.Г.Важениным, который отмечает, что "социальная инфраструктура - совокупность различных отраслей, функционирование которых направ-

лено на удовлетворение всего комплекса потребностей в услугах: потребностей общества, материально-вещественного производства самой инфраструктуры и населения" [19 .С.12].

Таким образом, в качестве одной из основных проблем жизнедеятельности населения крупнейшего города можно рассматривать проблему функционирования и развития его социальной инфраструктуры.

Проблемы развития социальной инфраструктуры нами подразделены на 2 группы:

- к первой группе отнесены проблемы, существующие на протяжении длительного периода времени и с переходом к рынку резко обостряющиеся;

- во вторую группу вошли проблемы, появление которых вызвано переходом к рыночным отношениям.

Итак, к первой группе нами отнесены следующие проблемы.

Во-первых, диспропорции между основными подсистемами города. Город, как отмечалось ранее, представляет собой сложную социально-экономическую систему, в которой все тесным образом взаимосвязано, ибо представляет единую сферу деятельности одного и того же человека. Неупорядоченное развитие одних подсистем города, недостаточный учет взаимосвязей и взаимовлияния порождает диспропорции в их функционировании, к числу которых можно отнести:

- диспропорции между производственной и социальной инфраструктурой. Городские власти до настоящего времени большое внимание уделяли развитию производства, исходя из того, что рост городов, рост благосостояния населения определяется темпом развития производства, и в частности, промышленного производства, развитию социальной инфраструктуры отводилась второстепенная роль;

- диспропорции между быстро растущим населением города с его экономическими, социальными, политическими и демографическими отношениями и уровнем развития материальной базы его жизнедеятельности, довольно инертной ,медленно изменяющейся (градообслуживающие предприятия, жилой фонд, инженерные коммуникации, городской пассажирский транспорт и пр.).

В результате этого в крупнейшем городе существует хроническое отставание производственной и социальной инфраструктуры от потребностей населения.

Так с 1980 по 1991 год уровень социальной обеспеченности населения города Екатеринбурга увеличился лишь на 19 % и составил на начало 90-х годов около 70 % от нормативных потребностей населения;

- диспропорции неравноценных возможностей пользования услугами и объектами социальной инфраструктуры для населения, проживающего в различных районах города, что обусловлено неравномерным социально-пространственным размещением объектов внутри города. В практике зарубежных стран районы с низким уровнем развития обслуживания населения выделяются во внутренние ареалы городов (ВАГ), для которых разрабатываются программы развития и предусмотрено специальное финансирование.

Объекты социальной инфраструктуры должны иметь достаточную территориальную рассредоточенность с целью обеспечения возможности пользования ими всеми жителями города. Характерные для крупнейшего города дисбаланс размещения жилья и мест приложения труда, увеличения числа встречных транспортных потоков требуют более высокого уровня развития подразделения социальной инфраструктуры, представляющего транспортные услуги населению.

Во-вторых, диспропорции между отдельными отраслями подсистем хозяйства города, а именно:

- диспропорции внутри социальной инфраструктуры, которая в течение длительного времени формировалась по ранжиру строительных нормативов "бытового и социально-культурного обслуживания", без учета особенностей города, культурного фона, не говоря уже об этнокультурных различиях. Эти "нормативы" всегда превышали диктуемые "остаточным" принципом финансовые возможности городского бюджета, хотя и уступали в 6-10 раз фактическим показателям европейских городов. Поэтому уровень развития социальной инфраструктуры городов довольно низок, причем для каждого города характерно преимущественное развитие одних отраслей при существенном отставании других;

- проблемы между различными группами населения, проживающими в одном городе. Развитие социальной инфраструктуры крупнейшего города в связи с этим должно соответствовать потребностям всех групп населения, объективно отличающимися по структурным и количественным параметрам. Кроме того общую потребность населения крупнейшего города в услугах и объектах со-

циальной инфраструктуры нельзя свести к арифметической сумме потребностей его жителей;

- основной состав социальной инфраструктуры крупнейшего города по отношению к средним, малым городам дополнен рядом объектов, связанных с эпизодическими, специальными, уникальными уровнями обслуживания, вследствие этого она несет дополнительную нагрузку, вызванную обслуживанием не только постоянных жителей города, но и значительного числа приезжающих по различным вопросам. Структура и связи социальной инфраструктуры крупнейшего города (как внутренние, так и внешние) сложнее и многообразнее, чем в других городах и населенных пунктах.

В-третьих, крупнейший город обладает высокоразвитой градообразующей сферой, на его территории сосредоточено большое количество различных предприятий, организаций. На социальную инфраструктуру это оказывает двоякое влияние. С одной стороны, имеется ряд благоприятных условий для ее развития (строительная база, квалифицированные кадры). Но с другой - требуется более интенсивное функционирование ее объектов и подразделений. К тому же это предопределяет и многоканальность финансирования социальной инфраструктуры.

В-четвертых, значительное влияние на развитие городского хозяйства оказывала существующая система распределения центральными плановыми органами социальных благ между регионами, городами.

Ресурсы потребления и непроизводственного строительства в городе не находятся и не могут находиться в такой же жесткой зависимости от создаваемого в нем национального дохода, как по стране в целом.

Подавляющая часть ресурсов на развитие непроизводственной сферы - около 70-75 % - выделялась по министерствам и ведомствам. Поэтому зачастую данное распределение принимало случайный характер и не считалось с реальными нуждами городов. В результате этого в различных городах возникало ничем не обоснованное неравенство в условиях жизни их населения. Одни города привыкли получать больше, чем отдавать, другие - наоборот. С прекращением централизованных вложений во многих городах началась экономическая и социальная стагнация.

Таким образом, перечислены основные проблемы развития социальной инфраструктуры, существующие на протяжении длительно-

го периода и с переходом к рынку резко обостряющиеся, условно выделенные в первую группу. Ко второй группе относятся качественно новые проблемы, связанные с переходом к рынку.

Социальная инфраструктура города к переходу на рыночные отношения не была подготовлена, отсутствовали специальные организационно-методические разработки, учитывающие особенности крупнейшего города и обеспечивающие перевод сложного многоотраслевого хозяйства с наименьшими трудностями.

Данное положение предопределило ряд проблем.

Во-первых, проблему безработицы. Градообразующие и градообслуживающие отрасли в связи с переходом к принципу "оптимальной занятости" сокращают рабочие места.

Во-вторых, проблему разделения собственности. До недавнего времени объекты социальной инфраструктуры находились в двойном подчинении - местных органов власти и соответствующих министерств и ведомств. Такое положение упрощало процесс управления по сравнению с настоящим временем, когда в процессе разгосударствления появляются кооперативная, частная, смешанная, акционерная и другие виды собственности на объекты социальной инфраструктуры и возникает необходимость согласования вопросов по их использованию с большим числом собственников.

По оценкам специалистов, государственная собственность в постприватизационный период не будет превышать 30-35 % общей стоимости основных фондов города. На наш взгляд, эта доля будет еще меньше 20-25 %.

В-третьих, проблему снижения денежных средств, направляемых на социальное развитие предприятиями и организациями. В период становления рыночных отношений одним из первых ее последствий на уровне предприятий явилось сокращение доли средств, выделяемых на социальное развитие, уменьшение фонда социального развития в общей структуре ресурсов предприятий, обусловленное необходимостью вложения значительных средств в обновление основных фондов почти во всех сферах городского хозяйства.

В-четвертых, проблему финансирования объектов социальной инфраструктуры в условиях рынка. Выделение централизованных дотаций с переходом на новые отношения прекращается. На городской бюджет возлагается обязанность поддержки малообеспеченных слоев населения, составляющих более 60 % населения го-

рода (1992 г.) и в то же время город должен из собственных финансовых источников покрывать свои хозяйственные потребности. В связи с этим встает вопрос о достаточности данных ресурсов для поддержания нормальной работы городского хозяйства, объектов социальной инфраструктуры.

В-пятых, в крупнейших городах наблюдается высокая стоимость жизни, являющаяся следствием дорогого инфраструктурного комплекса. Как показывает опыт зарубежных стран с рыночной экономикой, в крупнейших городах проживает около 50-60 % бедных и это вызывает обострение негативных тенденций в образе жизни горожан [31. С.170]. Положение усугубляется наличием в этих городах значительного слоя мигрантов, адаптация которых к новым условиям жизнедеятельности затягивается и носит болезненный характер.

Возникновение вышеперечисленных проблем предопределено действиями определенных факторов развития социальной сферы, которые рассмотрены в следующем параграфе.

1.2. Факторы развития социальной сферы крупнейшего города

Понятие "фактор" означает причину, движущую силу какого-либо процесса, определяющую его характер или отдельные его черты [21. С.194].

Из данного ранее определения город следует, что он должен создать среду жизнедеятельности, обеспечивающую населению определенный уровень удовлетворения потребностей. Уровень удовлетворения потребностей, на наш взгляд, и будет являться основным фактором развития социальной сферы города. Существуют и другие мнения: В.С.Никитин в качестве такого основного фактора называет деятельность людей [45. С.7], на что еще в свое время К.Маркс отмечал, что деятельность людей "объясняется их потребностями (которые при этом, конечно, отражаются в голове, осознаются)" [1. С.493]. Основной движущей силой развития общества является деятельность людей, направленная на удовлетворение своих потребностей.

В соответствии с классификацией К.Маркса [4. С.102] выделяются три вида потребностей: физические, интеллектуальные и социальные.

Физические потребности связаны с поддержанием физической жизни человека, к ним относятся потребности в пище, жилье, в двигательной активности.

Социальные потребности возникают в связи с функционированием человека в обществе. К ним относится потребность в общественной деятельности, общении с людьми.

И, наконец, интеллектуальные потребности рождаются разумом человека и связаны с его интеллектуальной деятельностью. Это потребность в образовании, различных видах творческой деятельности.

Данную классификацию можно дополнить, выделив уровни потребностей, которые мы находим в работах К.Маркса. Прежде всего К.Маркс выделял платежеспособную потребность, которая есть не что иное, как спрос [2. С.79]. Более широким понятием является действительная общественная потребность [5. С.207], зависящая от уровня заработной платы и других видов доходов и цен на рынке товаров. В третий класс потребностей можно выделить абсолютную потребительную силу [6. С.268]. Эта потребность отражает уровень развития производительных сил общества и соответствует его абсолютной производительной силе. И, наконец, четвертый класс - желание обладать товарами [7. С.563].

Современный исследователь Л.Ф.Столмов выделяет три уровня потребностей: идеальные (рациональные); достигнутые (фактически сложившиеся) и реальные (платежеспособные) [56. С.9-12].

Наша классификация включает 4 группы - четыре уровня потребностей:

1-ый уровень - реальные (платежеспособные) потребности, удовлетворение которых осуществляется путем оплаты по труду, выплат пенсий, стипендий и пр.;

2-ой уровень - достигнутые (фактически сложившиеся) потребности, представляющие уровень удовлетворения потребностей населения в настоящее время;

3-ий уровень - рациональные потребности, уровень потребления и обеспеченности, рассчитанный по преимуществу на достижение в будущем и представляющий собой определенный эталон потребления, который может служить ориентиром для практики в течение достаточно длительного периода;

4-ый уровень - идеальные потребности - теоретически желаемый уровень потребностей, определенный на основе научны

исследований, ограничиваемый уровнем развития производства и уровнем наших знаний. Классификация потребностей представлена на рисунке 2.

Разделение нами рациональных и идеальных потребностей объясняется тем, что рациональные нормы не вскрывают полностью специфику потребностей отдельных социальных и возрастных групп населения, проживающих в различных регионах страны, и поэтому не могут являться для них идеальными потребностями.

В условиях директивно-централизованной экономики реальные (платежеспособные) потребности были практически отождествлены с достигнутыми, что объясняется содержанием принципа "от каждого - по способностям, каждому - по труду". Можно назвать несколько существовавших условий, обеспечивающих его выполнение: приблизительное соответствие оплаты разных категорий работников количеству и качеству расходуемого ими труда и относительно равной стоимости жизни в соответствующей части страны; сведение к минимуму всех форм незаконных доходов; равная покупательная сила каждого трудового рубля, кем бы и где бы он ни был заработан; соответствие розничных цен на потребительские товары их общественной стоимости с учетом необходимых затрат труда и степени удовлетворенности соответствующей общественной потребности.

Заработная плата не являлась действенным стимулом для большинства работников, возможности ее роста были ограничены.

Необходимо отметить, что хотя и существовали определенные нарушения в границе, отделяющей социальные гарантии от привилегий, численность населения, пользующаяся привилегиями, была незначительной.

Рациональные потребности вследствие указанных выше причин в условиях директивно-централизованной экономики были в определенной степени тождественны идеальным потребностям. Речь идет о все более частом предпочтении высокому заработку благоприятных условий, характера и режима труда, о явных симптомах "экономии" многими работниками, семьями на одних элементах потребления (например, питании) ради приобретения других элементов потребления - современной одежды, обуви, дорогостоящих

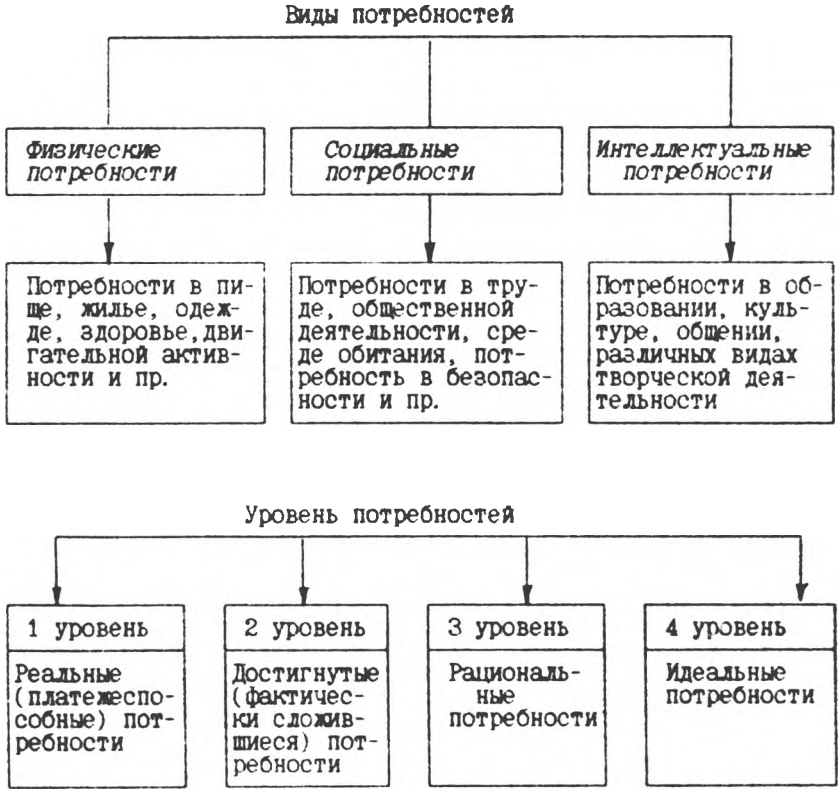


Рис. 2. **Классификация потребностей населения**

товаров длительного пользования и услуг.

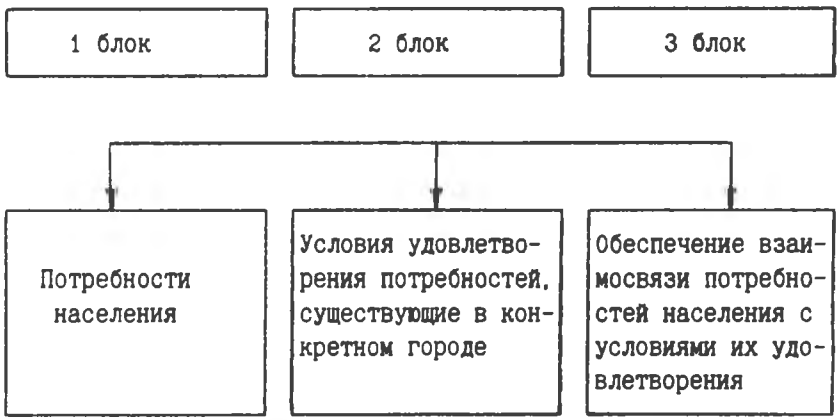
В условиях рыночной экономики реальные (платежеспособные) потребности представляют низший предел, являющийся социальной гарантией со стороны государства по обеспечению населению удовлетворения основных видов потребностей, осуществляемый через уровень централизованно устанавливаемой минимальной заработной платы. Платежеспособные потребности в основном формируются на уровне макросистемы, так как зависят от ее социально-экономического развития (минимального уровня зарплаты, уровня пенсий, поддержания определенного уровня цен на отдельные товары и услуги).

Диапазон в уровне оплаты труда (от минимального до максимального) на территории крупнейшего города довольно велик, что позволяет определенной части населения достичь идеальных для них потребностей. Но так как потребности населения динамичны и имеют тенденцию к возрастанию по мере развития общества, охарактеризованную В.И.Лениным как закон "возвышения потребностей" идеальные потребности не могут иметь четко определенных границ, как например, рациональные, представляющие третий уровень потребностей.

Промежуточным уровнем между реальными и рациональными потребностями являются достигнутые потребности. В условиях рынка,фактически сложившиеся потребности (наличие отличного жилья, условий для загородного отдыха, средств передвижения и т.д.) позволяют при одинаковом уровне заработной платы категориям населения, имеющим высокий второй уровень, перейти на третий и даже на четвертый.

Для каждого вида потребностей населения (физических, социальных, интеллектуальных) в городе должны быть созданы необходимые условия для их удовлетворения. Так, например, потребность в жилье - предполагает его строительство, потребность в еде - требует наличия в городе сети продовольственных магазинов, предприятий общественного питания и т.д. Кроме того, потребности населения и условия для их удовлетворения должны быть тесным образом взаимосвязаны.

В соответствии с вышесказанным, факторы развития социальной сферы города можно представить в виде трех блоков:



Первый блок составляет основной фактор развития социальной сферы города - потребности населения, о которых было сказано ранее.

Во второй блок включены условия удовлетворения потребностей, подразделенные нами на внутренние, регулируемые в рамках города, и внешние, формируемые на более высоком уровне и оказывающие определенное влияние на процессы, происходящие в городе (рис.3).

Решающим средством повышения народного благосостояния является рост эффективности производства, поэтому первую группу составили экономические условия.

Главным условием и важнейшей причиной определенной направленности социальных процессов выступают способ производства материальных благ, характер производственных отношений, уровень и структура общественного производства.

Производство, поставляя товары на рынок, оказывает влияние на потребление, так как создает новые потребности, хотя само оно осуществляется и видоизменяется в соответствии с потребностями населения. К внешним экономическим условиям относится экономико-географическое положение города. Екатеринбург имеет удобное месторасположение в системе географических условий: "посредине всех заводов", недалеко от реки Чусовой, соединяющей Урал с важнейшими водными артериями страны - Камой и Волгой, удобный тракт в обе стороны - на запад и на восток.

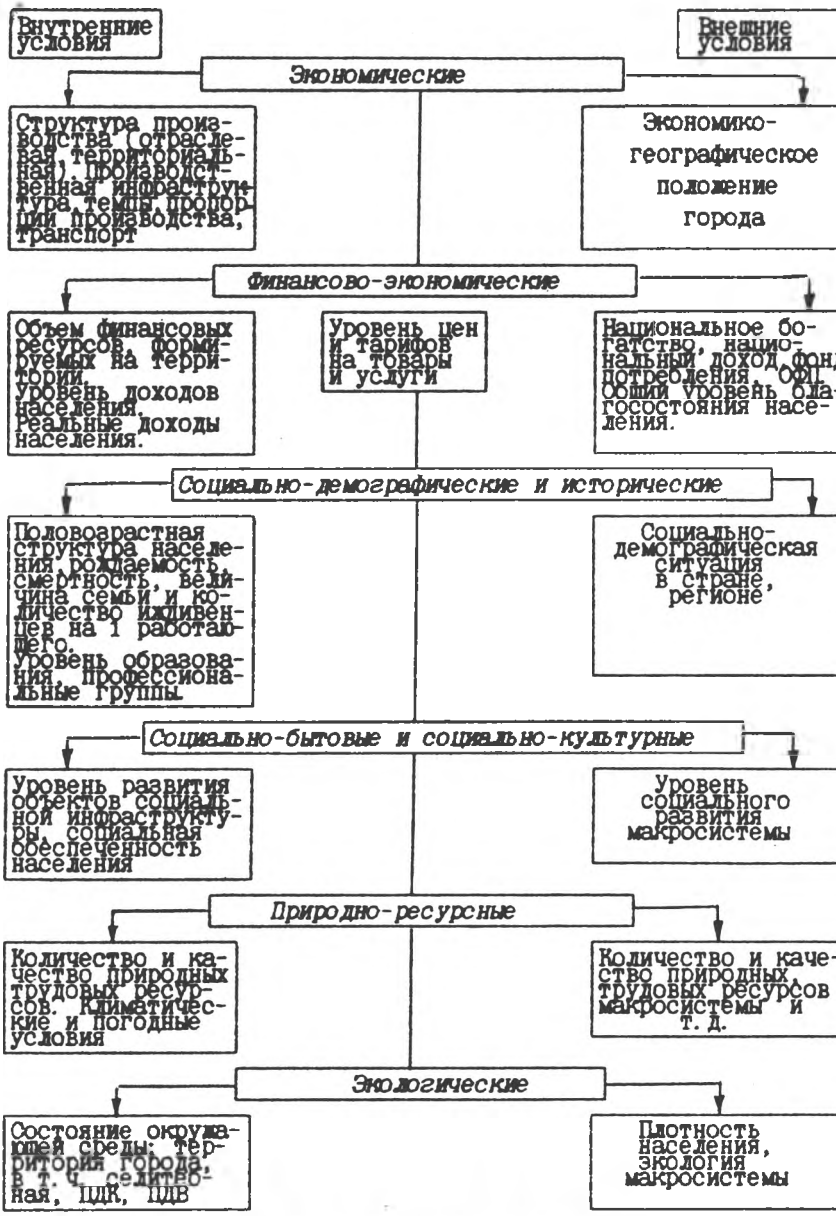


Рис. 3. Условия удовлетворения потребностей, существующих в конкретном городе

Именно в Екатеринбурге сходятся 8 железных дорог как широтные, так и меридиональные; газопроводы: Средняя Азия - Урал и Тюменская область - Урал и т.д.

К внутренним экономическим условиям нами отнесены: структура производства (отраслевая и территориальная), производственная инфраструктура, темпы, пропорции производства, транспорт.

Екатеринбург является крупнейшим промышленным центром. В городе работает около 200 промышленных предприятий, более половины которых выпускают продукцию машиностроения и металлообработки. Предприятия города обеспечивают выпуск до 10 % химического оборудования страны.

Екатеринбургский железнодорожный узел пропускает мощные транзитные грузовые и пассажирские потоки в западном и восточном направлениях. Город имеет два аэропорта, которые обеспечивают связь между городами страны и внутриобластные авиаперевозки.

Богатая и разнообразная инфраструктура города, возможно, является одной из основных сил, под воздействием которой не прекращается рост Екатеринбурга.

Следующая группа условий: финансово-экономических, которые определяют уровень удовлетворения разнообразных потребностей. К внешним факторам этой группы относятся: национальное богатство страны, национальный доход, фонд потребления, размеры общественного фонда потребления; к внутренним: объем финансовых ресурсов, формируемых на территории, уровень доходов населения, реальные доходы населения.

Как к внутренним, так и внешним факторам относится уровень цен и тарифов на товары и услуги.

В рыночной экономике новое содержанием приобретает развитие общественных фондов потребления. Они становятся основным гарантом социальной защищенности нетрудоспособных членов общества, важнейшей формой реализации государственной социальной политики.

Переход к рыночной экономике невозможен без социальных потрясений, жертв и дискомфорта, который испытывает часть общества. Поэтому к существовавшим ранее гарантиям (минимальная заработная плата, пенсии, стипендии, пособия и в том числе по нетрудоспособности, право на труд, право на жилище и на отдых,

на бесплатное получение ряда услуг) вводятся новые: поддержание реального содержания номинальных доходов, их индексация; право на пособие по временной незанятости, на получение дифференцированного минимума оплаты труда.

Как показывают данные таблицы 1, из общего объема финансовых ресурсов, формируемых на территории г. Екатеринбурга в бюджет города направлялась лишь незначительная часть: в 1970 г. - 8 % и в 1990 г. - 25 %.

Таблица 1

Распределение средств, формируемых на территории г. Екатеринбурга за 1970-1990 гг., млн. руб

	1970	1975	1980	1985	1988	1989	1990
Объем мобилизации средств на территории города, ВСЕГО	1485	1514	1964	2103	2268	2390	2395
в том числе:							
- в союзный бюджет	1145	1258	1603	1764	1792	1924	1695
в % к общему объему	77	83	82	84	80	80	71
- в республиканский бюджет	215	120	186	128	120	140	100
в % к общему объему	15	8	9.5	6	5	6	4
- в бюджет города	126	136	175	211	356	326	600
в % к общему объему	8	9	8.5	10	15	14	25

Больше половины финансовых ресурсов направлялось в союзный бюджет, где затем, исходя из "котлового метода", спускались определенные средства на поддержание предприятий, содержание социально-культурной сферы.

К переходу на рыночные отношениям в 1990 году (официально признанная граница бедности в то время до 100 рублей) в Екатеринбурге проживало 35 % семей, взрослые члены которых трудились на производстве, в организациях, учреждениях. В 1992 г. доля проживающих за чертой бедности возросла до 78 %, в этом же году было зарегестрировано 3001 человек безработных.

При отсутствии товаров, качественных видов услуг, что наблюдалось ранее, даже высокооплачиваемые лица оказывались

среди бедствующих и их уровень жизни мало отличался от низкооплачиваемых. В 1990 г. по Екатеринбургу выражали готовность: купить автомобиль - около 30 % руководящих работников и 12 % рабочих; мебель - 30 % рабочих и 26 % служащих и пр. В условиях рынка доход начинает играть решающую роль в дифференциации уровня жизни населения.

Снижение жизненного уровня населения города явилось следствием общей социально-экономической ситуации в стране.

К декабрю 1991 г. средние показатели потребления в семьях России оказались на уровне 1972 г. По данным Института социально-экономических проблем народонаселения общество сегодня делится на три социальные группы: 80 % - люди с низким уровнем жизни; 10 % - со средним и высоким; 10 % - "лишние" маргиналы.

Причины резкого расслоения населения объясняются, во-первых, общим спадом экономического развития в последнее время, вызванное падением производства и предложения товаров; в рыночном равновесии: товаров все меньше - цены все выше; свертывания инвестиционного процесса, особенностями российской конкуренции. И, во-вторых, неподготовленностью самого человека. Переход к рынку требует изменения самого человека, и прежде всего его экономических функций, способствующих становлению рыночного человека, умеющего и желающего работать и жить в рыночных условиях.

В отличие от мнения некоторых ученых, например, М.Павельсона, утверждающего, что "величина города" как такова мало влияет на социально-экономические условия жизнедеятельности населения, особенно в аспекте их соответствия потребностям людей" [46. С.15], мы считаем, что крупнейшие города имеют ряд отличительных особенностей, оказывающих определенное воздействие на условия жизнедеятельности. Так, И.М.Маергойз отмечал. "урбанизация очень сильно влияет на изменение условий жизни населения, вызывая тем самым изменение образа жизни" [40. С 80]. Именно этот фактор обусловливает повышенную стоимость жизни в крупнейших городах и, следовательно, существенную дифференциацию в социальной структуре общества.

К следующей группе факторов отнесены факторы социально-демографического и исторического характера. На внутреннюю обстановку в городе оказывает значительное влияние социально-демографическая ситуация в стране, регионе Разделяем точку

зрения А.И.Аитова, утверждающего, что пока демографическое поведение населения не выравняется, даже при одинаковой производительности труда жизненные условия населения разных регионов будут отличаться [13. С.12].

Ежегодный прирост численности населения Российской Федерации за 1980-1988 гг. составлял в среднем около 1 млн.человек; в 1991 г. - 0,2 млн.человек. 1992 год характеризуется снижением численности на 0,07 млн.человек. Ежегодный естественный прирост численности населения г.Екатеринбурга за 1945-1989 гг. в среднем составлял 8,3 тыс.человек, в 1990 г. - 2,4 тыс. человек, в 1991 г. прирост был равен нулю. Уменьшение численности населения в основном определяется падением рождаемости при некотором повышении смертности. В переходный период к рыночным отношениям, с снижением уровня жизни населения изменяется демографическая ситуация - наблюдается тенденция к меньшему количества иждивенцев на 1 работающего.

Определенные изменения наблюдаются и в социальной структуре населения. Стремительно растет слой, занимающийся торговлей, коммерческо-посреднической деятельностью. Наиболее квалифицированный слой "управленцев" преобразуется в слой бизнесменов, "номенклатурных" собственников и крупных менеджеров. Наиболее существенное значение имеют трансформации рабочего класса: он подвергается резкой дифференциации. Основная его часть превращается в особый слой "рабочих собственников", другая - в слой наемных рабочих.

Потребности профессиональных групп населения г.Екатеринбурга достаточно разнообразны. Согласно проведенному обследованию, на первом месте для всех групп населения является потребность в жилье, далее запросы опрашиваемых групп более дифференцированы. На втором месте: у рабочих - культурно оздоровительный комплекс, инженерно-технических работников - бассейн и т.д. Все это будет накладывать определенный отпечаток на развитие социальной инфраструктуры города, уровень развития которой будет являться одним из следующих факторов.

В целом социальная инфраструктура тесно связана с территориальной организацией населения. Поскольку деятельность людей территориально локализована, постольку элементы инфраструктуры всегда размещены в рамках определенного пространства. Многочисленные виды обслуживания населения тесным образом свя-

заны между собой, но не взаимозаменяемы.

Как отмечает О.В.Юферев: "зависимость продолжительности и распространения определенных занятий от объема и качества услуг, предоставляемых социально-бытовой инфраструктурой, позволяет рассматривать уровень развития способностей людей как функцию от уровня развития инфраструктуры" [66. С.10].

Нами был проведен анализ социальной обеспеченности населения 29 городов Свердловской области и 9 крупнейших городов России. В результате чего было выявлено, что на 1 января 1989 г. самые высокие из рассматриваемых показателей по городам - это показатели обеспеченности кинотеатрами и количеством книг и журналов в библиотеках в расчете на одного жителя.

Исследование предполагало классификацию городов по численности и выявление ее зависимости от уровня социальной обеспеченности населения города.

Крупнейшие города по коэффициенту социальной обеспеченности населения занимают третью позицию после больших и средних городов (табл. 2).

Таблица 2

Обобщающий коэффициент уровня социальной обеспеченности населения городов

Города	Коэффициент	Ранг городов
Малые города	0,555	4
Средние города	0,598	2
Большие города	0,647	1
Крупнейшие города	0,574	3

Наилучших показателей среди рассматриваемых городов крупнейшие достигли по обеспеченности населения жильем (82 %), клубными учреждениями (73 %). Наихудшее положение крупнейшие города имеют по показателю обеспеченности: местами в детских дошкольных учреждениях (66 %), телефонными номерами (28 %).

По г.Екатеринбургу уровень социальной обеспеченности в расчете на 1 жителя за 12 проанализированных лет (1978-1990 гг.) увеличился всего лишь на 13 %. Необходимо также отметить, что анализ проводился по нормативным показателям, стабильным в

течение всего исследуемого периода.

Следующая выделенная нами группа природно-ресурсных условий тесным образом связана с экономической. К внешним факторам, как и к внутренним, относятся: количество и качество природных ресурсов. Свердловская область - одна из самых богатых полезными ископаемыми частей Урала (железные и медные руды, уголь, асбест, золото, драгоценные и поделочные камни и др.). Лесными массивами покрыто 61 % территории, имеются значительные торфяные залежи.

Говоря о климатических и природных условиях, можно отметить следующее: около 60 % территории Российской Федерации относится к северным районам, следовательно, среда обитания для большинства людей нашей страны относительно равноценна.

Группа экологических условий также связана с экономической. Развитый в промышленном отношении Екатеринбург концентрирует добывающие, металлургические, химические заводы - наиболее "грязные" в экологическом отношении. Довольно острой для Екатеринбурга является проблема транспортной загрязненности. В результате указанных причин сокращается продолжительность жизни населения, снижается рождаемость и пр.

И, наконец, третий блок факторов развития социальной сферы - обеспечение взаимосвязи потребностей населения с условиями их удовлетворения, осуществляемый посредством процесса управления.

Важной задачей в условиях рынка является разработка механизма взаимодействия органов местного самоуправления с предприятиями и организациями различной подчиненности и различных форм собственности по управлению происходящими социальными процессами в городе.

Именно процесс управления должен определить оптимальные практические пути и реальные источники ресурсов, находящиеся на территории города для развития его социальной сферы, социальной защиты населения и т.д. Все методы управления в данном случае будут не что иное, как способ воздействия на людей или на их группы, основанные на использовании тех или иных интересов, в основе которых, в свою очередь, лежат различного рода потребности.

Таким образом, факторы развития социальной сферы города в условиях административно-командной экономики и в условиях рын-

ка можно классифицировать одинаково, изменения будут происходить во внутреннем содержании и значении вышеуказанных факторов. Город Екатеринбург имеет все необходимые условия развития социальной сферы: он является крупным экономическим и научно-техническим центром, обладает мощным научным потенциалом, рабочими и инженерными кадрами высокой квалификации и пр. В то же время развитие экономики не способствует созданию необходимых экологических, социально-бытовых и социально-культурных условий для жизнедеятельности населения. Одной из причин подобной ситуации является недостаток денежных средств, формируемых на территории города (финансово-экономические условия) после произведения всех взаиморасчетов с вышестоящими бюджетами.

В следующих разделах будет рассмотрена связь финансово-экономических условий и уровня удовлетворения потребностей населения в объектах и услугах социальной сферы (социальной инфраструктуры).

1.3. Финансово-экономические условия развития социальной инфраструктуры

Прежде чем перейти к характеристике финансовых ресурсов социальной инфраструктуры крупного города в современных условиях, интересно проанализировать финансовые проблемы России дореволюционного периода с тем, чтобы выявить аналогии рыночного развития России.

"Русские биржевые ценности" свидетельствуют, что в начале века развитие городов осуществлялось преимущественно за счет займов (муниципальных). "Если в 1875 г. общий объем эмиссий займов русских городов составил всего 6,65 млн.руб., то за пятилетие 1908-1912 гг. было выпущено муниципальных займов на сумму 261,9 млн.руб." [51. С.24]. Задолженность всех русских городов на 1 января 1913 г. составила 390,5 млн.руб. - эта сумма распределялась среди 65 городов, однако самыми крупными должниками являлись 8 городов, которые сосредоточили у себя более 90 % всех муниципальных долгов (Москва, Петербург, Варшава и т.д.) [51. С.41].

Доля местных бюджетов в России составляла 15 %, между тем в Англии в эти же годы доля местных бюджетов достигала 46 %, Пруссии - 32 %, Франции - 28 %. Из общей суммы земского и го-

родских бюджетов России 40 % направлялось на школьные и лечебные учреждения [48. С.29].

Самостоятельные бюджеты губернских и уездных городов сформировались только в начале 1922-1923 гг. Среди всех видов местных бюджетов самую устойчивую доходную базу имели городские бюджеты, в которых поступления от местных источников составляли 3/4 объема доходов, значительный удельный вес приходился на промысловый и сельскохозяйственные налоги.

Первое место в расходах занимали затраты на социально-культурные мероприятия, главная доля которых направлялась на содержание детских домов, домов ребенка, на втором месте по объему находились затраты на клубы, народные дома и прочее.

Структура расходов местных бюджетов бывшего СССР за 1922-1989 гг. представлена на рис.4, на основе которого можно сделать вывод о значительном удельном весе расходов на социально-культурную сферу в общем объеме местных бюджетов.

Источники финансовых ресурсов за 1918-1985 гг. подробно рассмотрены в книге Н.А.Ширкевич "Местные бюджеты" [64].

В доходной части местных бюджетов почти ежегодно происходили существенные изменения, связанные с составом источников, что, естественно, отражалось на их структуре. Мы остановимся на некоторых особенностях.

Так, в 1929-1930 гг. основная доля дохода губернских окружных городов формировалась за счет поступлений от коммунального хозяйства - в начале периода его уровень достигал почти 75 % объема доходов [64. С.56]. Местные бюджеты в период 30-х годов (1931-1936 гг.) формировались за счет источников, связанных с местным хозяйством: государственных налогов, сборов и пошлин, непосредственно зачисляемых в местные бюджеты. Количество местных налогов и сборов достигло 10, а государственных налогов, сборов и пошлин - 8. Отчисления от государственных налогов и доходов, направляемые в местные бюджеты, также базировались на территориальном хозяйстве. В этом заключалась весьма положительная черта в формировании доходной базы местных бюджетов этого периода.

В довоенный период (1937-40 гг), когда основное внимание уделялось созданию индустриального потенциала страны, практика городского развития закрепила за промышленностью функции главного заказчика, наделенного необходимыми ресурсами для раз-

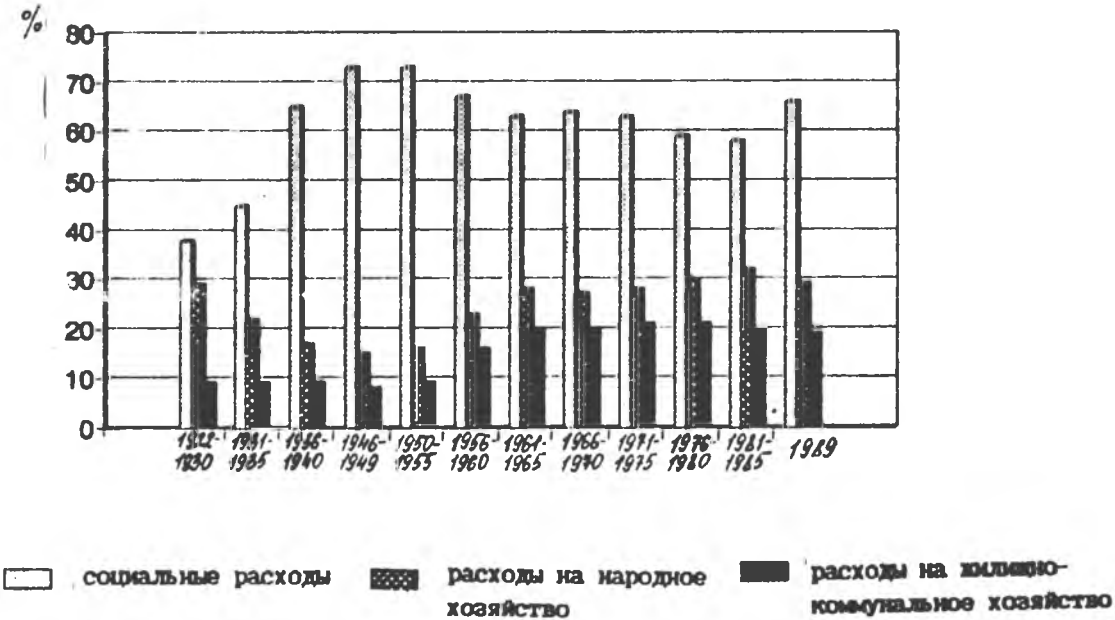


Рис. 4. Структура расходной части местных бюджетов СССР за 1922-1989 гг., %

вития отраслей жилищно-коммунального и культурно-бытового строительства. Жилые районы формировались при промышленных предприятиях, так называемые "соцгородки".

В послевоенный период в структуре доходов местных бюджетов произошли изменения: поступления от местных источников снизились, а отчисления от государственных налогов и доходов повысились с 53,6 % в 1946 г. до 66,9 % в 1950 г. [64. С.84]. Это связано с тем, что расходы увеличивались более быстрыми темпами, чем доходы от местного хозяйства.

С 60-х годов экономика городов становится сложнее, наблюдается более быстрая концентрация промышленности. Возрастание роли социальных факторов, необходимость гармоничного развития всех сторон городского народнохозяйственного комплекса объективно повышали значение местных органов власти. На городские власти возлагались обязанности по обеспечению сбалансированного развития отраслей градообразующего и градообслуживающего значения.

Местным Советам народных депутатов при утверждении своих бюджетов было предоставлено право увеличивать общую сумму доходов и общую сумму расходов, установленную им в бюджете республики, края, области, без изменения размеров отчислений от государственных налогов и доходов. В результате проекты бюджетов имели заявочный характер и при рассмотрении в вышестоящих органах подвергались большим уточнениям.

В период 1950-1965 гг. происходит возрастание роли налога с оборота в доходной части местного бюджета. Так в 1950 г. доля налога с оборота составляла 7,6 % объема доходов, в 1965 г. - 22,5 %; появляется новый доходный источник - платежи из прибыли предприятий и организаций республиканского подчинения [64. С.99].

В 1966-1989 гг. можно наблюдать тенденции, одни из которых активно содействовали укреплению доходной базы местных бюджетов, другие ослабляли ее. В результате перехода к отраслевому принципу управления промышленностью значительная часть предприятий была передана в республиканское подчинение. В ведении местных Советов остались лишь предприятия жилищно-коммунального хозяйства, бытового обслуживания населения и небольшие предприятия местной промышленности.

Общими тенденциями за рассматриваемый период (1922-1989

годы) явились:

- во-первых, структура доходной части местных бюджетов изменялась практически ежегодно: в 30-е годы основным источником формирования доходной части бюджета служило местное хозяйство, с 1936 года происходило повышение роли отчислений от государственных доходов и налогов, которые до 1985 года преобладали в структуре доходной части местных бюджетов (в 1985 году - около 60 %);

- во-вторых, в расходной части бюджета основные средства направлялись на финансирование народного образования (около 30 %); здравоохранения (25 %). В расходах на "народное хозяйство" около 20 % шло на развитие жилищно-коммунального хозяйства (рис.4);

- в-третьих, для балансирования местного бюджета использовались дотации, которые подразделялись на два вида: дотации из республиканского бюджета; дотации из местного бюджета вышестоящего уровня. В доходной части бюджета дотации колебались в среднем от 5,2 % в 1950-1955 г., до 15,1 % в 1981-1985 гг. (рис.5). Но это, так называемая, доля "чистых дотаций".

За счет регулирующих статей доходной части бюджета ее общая величина постоянно приводилась в соответствие с намечавшимися расходами, что явилось ярким примером распределительной системы, когда территории фактически не разрабатывали свои бюджеты, а формировали их по решению вышестоящих органов практически по всем статьям. Закрепляющие доходы менялись из года в год - этим объясняется то, что в бюджете местных органов власти удельный вес дотаций значительно невелик.

В настоящее время отрасли социальной инфраструктуры, относящиеся к непроизводственной сфере, находятся на сметно-бюджетном финансировании. Согласно существующей в настоящее время классификации отраслей народного хозяйства к непроизводственной сфере относятся: жилищно-коммунальное хозяйство и бытовое обслуживание населения (в части непроизводственных видов услуг); пассажирский транспорт и связь (в части обслуживания населения и учреждений непроизводственной сферы); здравоохранение, физкультура и социальное обеспечение; народное образование, культура и искусство, финансовые учреждения, аппарат органов управления и пр. Смета - это финансово-плановый акт, который определяет объем, целевое направление и поквартальное

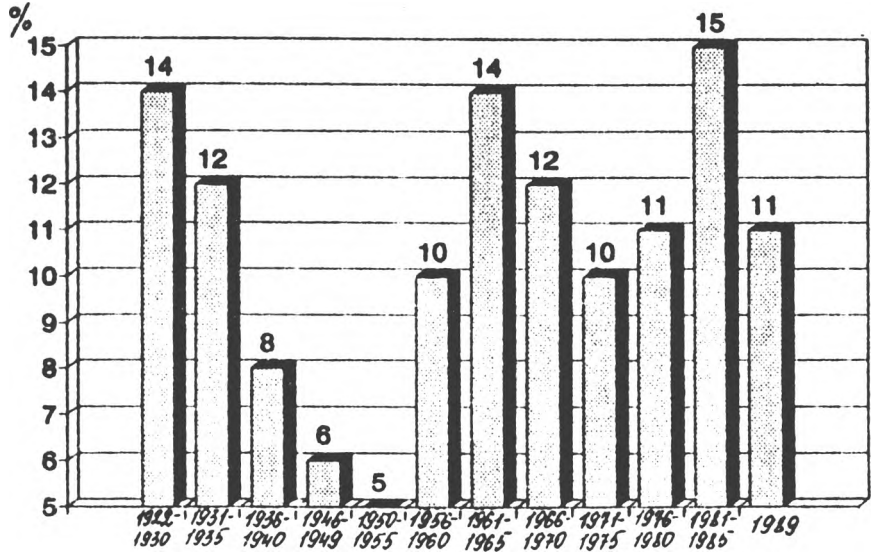


Рис.5 . Удельный вес различных видов дотаций в местных бюджетах СССР, %

распределение бюджетных ассигнований В отличие от балансов хозрасчетных организаций смета не имеет доходной части. Она определяет лишь направления расходования средств за счет единого источника - государственного бюджета. Расходы в смете группируются по статьям в соответствии с бюджетной классификацией для всех видов учреждений, финансируемых в сметном порядке.

Принятые в конце 1988 года "Основные положения нового хозяйственного механизма в отраслях непроизводственной сферы" и последующие отраслевые положения знаменовали процесс перевода социально-культурных учреждений на новые условия функционирования. Был осуществлен переход от затратного порядка финансирования, когда средства выделялись на содержание учреждений по отдельным статьям расходов (ст.1 "Заработная плата", ст.3 "Хозяйственные и канцелярские расходы" и пр.), к предоставлению ассигнований учреждениям по стабильным нормативам, связанным с результирующими показателями работы. Эти показатели определялись как единые для учреждений одного профиля, например, количество зрителей - для театров; количество привлеченных больных различных профилей заболевания и категорий сложности лечения - для стационарных учреждений здравоохранения и т.д. Основной аргумент установления данной системы - финансирование должно быть связано с результатом, а результат должен быть объективирован и, следовательно, установлены некие показатели этого результата.

Основным элементом при расчете объема расходов являлись нормы расходов, которые подразделяются на материальные и денежные.

Так, например, по городу Екатеринбургу, прогноз расходов по отрасли "здравоохранение" на 1990 год рассчитывался следующим образом: нормы расходов на текущее содержание определялись, исходя из сложившихся в отчетном периоде средних расходов на сетевую единицу с учетом тех поправок, которые вызывались структурными изменениями планируемых мероприятий, например, увеличением численности населения. Затраты на развитие определялись по предполагаемым расходам по ст.12 "Приобретение оборудования и инвентаря", ст.15."Капитальные вложения". Полученная сумма по статьям расходов делилась на среднегодовую численность населения города и выводился норматив расхода по

здравоохранению на 1 жителя; на 1 тыс.жителей.

К основным недостаткам данной системы можно отнести следующие: финансовые органы в случае нехватки бюджетных средств, как правило, занижают нормы расходов. Сокращение норм расхода или общей суммы выделяемых ассигнований отрицательно сказывается на всех аспектах деятельности бюджетных учреждений. Сокращение норм расходов являлось и является следствием неустойчивой доходной базы местных бюджетов. Учитывая, что регулирующие доходы по своему функциональному назначению применяются для сбалансирования минимально необходимых бюджетных расходов, когда для этого не хватает закрепленных доходов, казалось бы, последние должны быть преобладающими. Но на практике они значительно уступают регулирующим доходам.

Так, в местных бюджетах бывшего СССР закрепленные статьи доходов с 1970 по 1989 гг. не превышали 27 %, по Екатеринбургу за этот же период закрепленные доходы достигли максимального значения в 1980 году - 53,5 %.

Все отрасли социальной инфраструктуры по основному источнику финансирования можно подразделить в группы. Так, Казанцева М.С. выделяет следующие:

- первая группа - отрасли, работающие и развивающиеся за счет собственных средств;

- вторая группа - отрасли, частично самофинансирующиеся с привлечением дополнительных финансовых средств за счет централизованных и децентрализованных дотаций;

- третья группа - отрасли, осуществляющие свою деятельность за счет централизованных, территориальных и коллективных общественных фондов потребления [36. С.6].

Учитывая общую классическую, сложившуюся формулу самофинансирования в условиях рынка, которую используют страны капитализма - США, Западная Европа и Япония, на наш взгляд, классификация отраслей должна быть построена несколько иначе.

Финансирование от 60 до 90 % капиталовложений, обновления основного капитала, общих текущих затрат за счет внутренних источников накопления считается в капиталистических странах высоким уровнем самофинансирования. Но поскольку капиталистическое предприятие не всегда может обеспечить свою деятельность за счет собственного денежного капитала, оно использует также дополнительные денежные средства с рынка ссудного капи-

тала, исключая привлечение средств со стороны государственного и местных бюджетов.

Согласно существующей практике, классификацию отраслей, на наш взгляд, можно построить следующим образом.

В первую группу войдут отрасли, сумма денежных средств которых (получаемых в результате собственной деятельности) составляет от 60 до 90 %, и использующих различные виды кредита, исключая помощь от государственного и местного бюджетов.

Вторую группу составят отрасли, получающие финансовые средства в основном из местного бюджета.

В третью группу должны войти отрасли, находящиеся на частичном финансировании из местного (городского) бюджета.

И, наконец, в четвертой группе должны быть сгруппированы отрасли, осуществляющие свою деятельность за счет централизованных, территориальных и коллективных фондов.

В условиях административно-командной экономики провести группировку отраслей согласно вышеупомянутой классификации довольно сложно, так как заработанные территориями средства забирались в центр и уже затем в порядке перераспределения направлялись на развитие по линии местного бюджета и предприятий.

При рыночной экономике, повышении самостоятельности органов местного самоуправления, разграничении функций, полномочий между центром и территориями подобная задача упраздняется. Но необходимо иметь в виду, что почти в каждой отрасли найдутся объекты: самофинансируемые; полностью зависящие от бюджета; получаемые государственную дотацию и пр. На примере отрасли "культура" это выглядит следующим образом: библиотеки практически не имеют других поступлений, кроме бюджетных средств (местного бюджета); в клубных учреждениях доля собственных доходов составляет, примерно, 10 %, в музеях - 30 %, в театрах - 50 % и т.д. Полностью покрывают свои издержки с превышением доходов над расходами на 20 % цирковые предприятия [35 . С.17]. Но в целом отрасль "культура" в крупнейшем городе финансируется из вышестоящего бюджета. По названному выше признаку преимущественный источник финансирования и отнесена "культура" к третьей группе отраслей.

В общем виде ранжировка отраслей социальной инфраструктуры по степени их финансирования в условиях рынка представлена в таблице 3 в виде четырех групп с выделением двух периодов:

Таблица 3

Ранжировка отраслей социальной инфраструктуры по основному источнику финансирования

1 группа	2 группа	3 группа	4 группа
Отрасли, самофинансирующиеся	Отрасли, финансируемые из местного бюджета	Отрасли, финансируемые из местного бюджета частично	Отрасли, финансируемые за счет централизованных, территориальных и коллективных фондов
В условиях переходного периода к рынку			
Торговля, общественное питание, бытовое обслуживание населения	Коммунальное хозяйство, внутригородской транспорт	Культура, просвещение	Жилищное хозяйство связь, физкультура
В условиях постприватизационного периода			
Торговля, общественное питание, бытовое обслуживание населения	Просвещение, коммунальное хозяйство внутригородской транспорт	Культура	Жилищное хозяйство, здравоохранение, связь, физкультура

переходного периода к рынку (приватизационного), и второго постприватизационного.

В доприватизационный период из местного бюджета финансировались в той или иной мере практически все отрасли социальной инфраструктуры. Но значительная часть средств направлялась на коммунальное хозяйство, содержание внутригородского транспорта, частично на содержание и развитие отраслей просвещение и культуры.

Распределение объектов социальной инфраструктуры в постприватизационный период будет выглядеть следующим образом: из местного бюджета будут финансироваться отрасли коммунального хозяйства, внутригородского транспорта, просвещения.

Традиционно система финансирования социальной инфраструктуры в период плановой экономики и переходный к рынку (до 1994 г.), т.е. в период до конституционного реформирования подразделялась на два канала: отраслевой и территориальный (рис.6):

- отраслевой канал представлял собой совокупность всех средств предприятий, организаций в городе,а также собственных средств учреждений социальной инфраструктуры, направляемых на их текущее содержание, расширение и реконструкцию.

Для промышленных предприятий фондом развития социальной инфраструктуры являлся фонд социального развития (фонд потребления). Промышленные предприятия помимо основной производственной функции - выпуска специализированных видов продукции или услуг - осуществляли и осуществляют ряд важных социальных функций, объективно не обусловленных основными производственными задачами (строительство и содержание ведомственного жилого фонда, детских дошкольных учреждений и т.д.). Такое многообразие функций долгое время считалось положительным с точки зрения привлечения рабочей силы, определенной разгрузки местного бюджета путем предоставления предприятиями необходимых услуг и объектов социальной инфраструктуры. Но данное многообразие функций, во-первых, отрицательно сказывалось (прямо или косвенно) на основной производственной деятельности и, во-вторых, способствовало негативной дифференциации уровня удовлетворения потребностей людей, проживающих на территории данного города.

Для отраслей социальной инфраструктуры (транспорт, торговля, общественное питание и т.д.) было значимым формирование

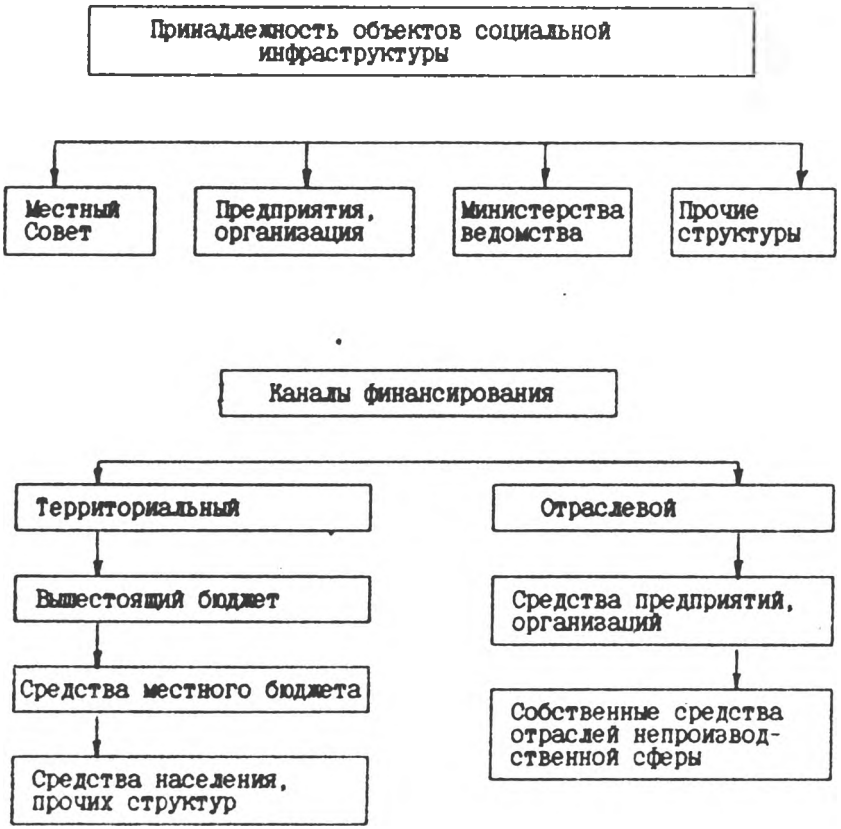


Рис. 6. **Схема финансирования отраслей социальной инфраструктуры крупнейшего города в период доконституционного реформирования**

фондов развития производства в качестве привлечения собственных ресурсов территорий на расширение и интенсификацию производства и оказания услуг. Большое значение последние приобретают в условиях рыночных отношений, поскольку качество предоставляемых услуг зависит от уровня оснащенности учреждений социальной инфраструктуры современным оборудованием.

Территориальный канал финансирования социальной инфраструктуры создавал в отличие от отраслевого, предпосылки равных возможностей потребления услуг социальной инфраструктуры. Он был представлен средствами вышестоящего бюджета, средствами местного бюджета, населения и прочих различных структур.

На уровне крупнейшего города нас в первую очередь интересует формирование и расходование местного бюджета.

Доходная часть местного бюджета, как говорилось ранее, формируется за счет закрепленных и регулирующих статей. Основу закрепленных доходов составляют платежи из прибыли предприятий и организаций местного подчинения, местные налоги и сборы; регулирующих статей - налог на добавленную стоимость, отчисления от государственных доходов и налогов, платежи из прибыли предприятий республиканского подчинения, государственные налоги с населения, лесной доход и пр.

Принятый в 1991 году Закон РСФСР "Об общих началах местного самоуправления" закрепил, что финансовые ресурсы местного хозяйства складываются из бюджетных и внебюджетных фондов, минимальный размер общей суммы которых определялся на основе "нормативов бюджетной обеспеченности" на одного жителя. Данный Закон определил и собственную доходную базу местных бюджетов. Так, к собственным источникам были отнесены: подоходный налог с граждан, проживающих на территории данного Совета; налог на фонд оплаты труда колхозников; налог с производственных кооперативов; арендная плата за землю и земельный налог; местные налоги и сборы; налог на прибыль предприятий местного подчинения и ряд других доходов.

Местные Советы в соответствии с этим Законом получили право самостоятельно устанавливать налоговые ставки и льготы, вводить местные налоги, пошлины и сборы.

Но и более демократичная система формирования и использования финансовых ресурсов местных Советов сохранила ряд старых и подготовила новые проблемы, особенно в крупнейших городах:

отсутствие критериев разделения имущества, а соответственно доходов между городом и входящими в него районами; необходимой нормативной базы для финансирования многих направлений социального развития, что вызвало массу проблем при согласовании городских бюджетов и бюджетов районов города.

В условиях рынка местный бюджет остается основным источником финансирования социальной инфраструктуры. Если мы обратимся к мировой практике финансирования социальной сферы, то увидим, что затраты на социальное развитие (жилищное строительство, социальную инфраструктуру) покрываются в следующих формах: оплата услуг и благ непосредственно потребителями (частное жилье, питание, медицина); оплата благ и услуг за счет средств местных (муниципальных) бюджетов; оплата благ и услуг за счет национальных государственных целевых фондов и программ; оплата благ и услуг фирмами для своих работников; оплата благ и услуг из страховых фондов.

В городском бюджете аналогично местным бюджетам средства, направляемые на финансирование первоочередных расходов по содержанию отраслей, социальной инфраструктуры, преимущественно формируемых в настоящее время из городского бюджета (просвещение, культура, здравоохранение, социальное обеспечение), составляют от 40 до 60 %.

Таким образом, можно сделать следующий вывод: функционирование и развитие объектов социальной инфраструктуры крупнейшего города, для которого характерна многоканальность финансовых источников поступлений вследствие различной собственности объектов социальной инфраструктуры (федеральной, областной, ведомственной, местной) зависит не только от средств местного бюджета, но и средств, выделяемых по линии предприятий, организаций, областного и федерального бюджетов.

С переходом к рыночной экономике как никогда возрастает роль органов местного самоуправления за комплексное социально-экономическое развитие территории, происходит раздел собственности в пользу местного самоуправления и, в первую очередь, объектов социально-культурного комплекса. Как было сказано ранее, основой формирования доходной части местных бюджетов является эффективная хозяйственная деятельность предприятий, находящихся на данной территории, стабильность нормативных показателей формирования доходной части бюджета

(соотношение закрепленных и регулирующих статей доходов).

Рассмотрим данные положения на примере формирования и расходования бюджета крупнейшего города Среднего Урала - Екатеринбурга и его влияние на функционирование и развитие подведомственных органам местного самоуправления объектов социальной инфраструктуры.

Глава 2. ФОРМИРОВАНИЕ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ СОДЕРЖАНИЯ И РАЗВИТИЯ ОБЪЕКТОВ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ ГОРОДА

2.1. Механизм финансирования объектов социальной инфраструктуры г. Екатеринбурга (1978-1993 гг.)

Прежде чем приступить к характеристике механизма финансирования объектов социальной инфраструктуры г. Екатеринбурга, на наш взгляд, будет целесообразно привести результаты исследования источников финансирования социальной сферы по 29 городам Свердловской области. Первоначально из данной совокупности городов были выбраны города с наименьшим уровнем социальной обеспеченности населения (Тавда, Ивдель, Камышлов, Кушва, Ирбит, Невьянск) и города, имеющие в сопоставлении с другими высокий уровень обеспеченности (Кировград, Асбест, Сухой Лог, Верхняя Пышма, Верхняя Салда)*. Помимо коэффициента обеспеченности были собраны данные об уровне удовлетворения потребностей города в финансовых ресурсах, формируемых на его территории (прилож. 1). В результате сопоставления двух показателей - коэффициента социальной обеспеченности населения и уровня удовлетворения потребностей города - сделан вывод: чем меньше выделялось средств на социальное развитие города, тем ниже уровень обеспеченности его населения. Во всех городах с минимальным уровнем обеспеченности - от Тавды до Невьянска - процент удовлетворения потребностей был ниже среднего значения - 45,5 %.

Город Екатеринбург (прилож. 1) занимает промежуточную позицию: по уровню обеспеченности населения он относится к первой группе городов, по степени удовлетворения потребностей города финансовыми ресурсами - ко второй, так как процент удовлетворения формируемых на территории города средств выше среднего по городам - 52 %.

---

* Оценка уровня социальной обеспеченности населения: 100 % - нормативная обеспеченность; 45,5 % - средний уровень; выше 45,5 % - высокий уровень; ниже 45,5 % - низкий уровень обеспеченности населения.

Следующим этапом данного исследования было выявление зависимости показателей уровня обеспеченности населения, степени удовлетворения финансовыми ресурсами и структуры финансовых источников городов. Для чего все исследуемые города были подразделены в две большие подгруппы: с наибольшим удельным весом в финансировании социальной инфраструктуры и наименьшим удельным весом, с выделением источников: городского бюджета, средств предприятий, централизованных средств (прилож. 2).

Анализ показателей уровня обеспеченности населения, степени удовлетворения финансирования ресурсами и структуры финансовых источников (прил. 1 и 2) показал, что зависимости между исследуемыми показателями не существует. Города с низким уровнем обеспеченности имели преимущественный источник финансирования объектов социальной инфраструктуры как городской бюджет (Ивдель, Кушва), как средства предприятий, организаций (Тавда), так и централизованные средства (Невьянск, Камышлов). Аналогичная ситуация выявлена по городам с высоким уровнем социальной обеспеченности. Это свидетельствует о том, что структура финансирования объектов социальной инфраструктуры зависит: от структуры собственности объектов социальной инфраструктуры на уровне города; от эффективной работы предприятий, организаций, подведомственных территории, и, несомненно, отпечаток накладывает "котловая система" распределения централизованных средств. Обобщенная структура финансовых источников по городам близка выявленной структуре по городу Екатеринбургу.

	1989 год	
	Обобщенное значение по 29 городам Свердловской области	г. Екатеринбург
Доля городского бюджета, %	48,7	47
Доля средств предприятий и организаций, %	34,4	28
Доля централизованных средств, %	16,9	25*

* - прочие средства (централизованные, средства населения и др.

Обобщенное значение доли городского бюджета по 29 городам Свердловской области в общей сумме затрат на социальное развитие составляет 48,7 %, что на 1,7 % превышает аналогичный показатель по г. Екатеринбургу; доля средств предприятий - 34,4 % (превышает по г. Екатеринбургу на 6,4 %); доля централизованных средств - 16,9 %.

Предприятия области на социальное развитие своих коллективов направляли 50 % фонда социального развития и 10 % фонда развития производства. Данные суммы распределялись так: 64,4 % на жилищное хозяйство; 14,3 % на народное образование (в основном на оказание шефской помощи); 3,1 % на здравоохранение; 3 % на содержание пунктов общественного питания и магазинов; 1,2 % на охрану окружающей среды.

Капитальные вложения, выделяемые предприятиями области, направлялись: 75 % на жилищно-коммунальное хозяйство; 4 % на народное образование; 4,4 % на здравоохранение; 1,3 % на общественное питание, торговлю и прочее.

Развитие социальной инфраструктуры от средств городского бюджета Екатеринбурга исследовалось по отчетным данным за 1978-1993 гг. В рассматриваемый промежуток времени обозначились 4 периода:

1978-1984 гг. - предперестроечный период;
1985-1988 гг. - годы начавшейся перестройки;
1989-1990 гг. - переход экономики на принципы самофинансирования, самоокупаемости территорий, предприятий;
1991-1993 гг. - переходный период к рыночной экономике.

Исследование показало, что более благоприятным временем для развития и воспроизводства объектов социальной инфраструктуры города Екатеринбурга явился выделенный нами период 1985-1988 гг. - годы начавшейся перестройки (табл. 4). Данный период явился наилучшим и для местных бюджетов Свердловской области.

За одиннадцать рассматриваемых лет (1980-1990 гг.) доля городского бюджета в общем объеме финансовых ресурсов, направляемых на социальную инфраструктуру города, была мало подвержена серьезным изменениям: в 1980 - 44 %, в 1990 г. - 42 %, но наибольший удельный вес городского бюджета наблюдался в 1985-1988 гг. Именно в эти годы доля расходов на социаль-

Таблица 4

Структура расходной части местных бюджетов СССР, Свердловской области и города Екатеринбурга, %

	1978-1984 гг.	1985-1988 гг.	1989-1990 гг.	Среднее за 1978-1990 гг.
Местные бюджеты СССР				
ВСЕГО расходов	100	100	100	
в том числе:				
расходы на народное хозяйство	31,2	34,4	29,1**	31
социально-культурные расходы	59,5	58	65,6**	62
прочие расходы	9,3	7,6	5,3**	7
Свердловская область				
ВСЕГО расходов	100	100	100	
в том числе:				
расходы на народное хозяйство	21*	21,9	30,2	23
социально-культурные расходы	50,6*	50,1	37,5	48
прочие расходы	28,4*	28	32,3	29
город Екатеринбург				
ВСЕГО расходов	100	100	100	
в том числе:				
расходы на народное хозяйство	38	36	38	37
социально-культурные расходы	47	49,8	39,7	47
прочие расходы	15	14,2	22,3	16

* - по Свердловской области за 1984-1980 гг.

** - данные за 1989 год по местным бюджетам СССР

но-культурные мероприятия характеризовалась стабильностью и достигала наивысшего значения за весь исследуемый период (1988 год - 59 %), это обусловило и определенную роль бюджета города в общем объеме финансовых ресурсов, формируемых на территории. В 1985 г. бюджет финансировал 47 %, в 1986 - 48 %, в 1987 - 50%, в 1988 г. - 53 % всех расходов на социальную инфраструктуру (рис.7).

С переходом в 1990-1991 гг. на новые отношения хозяйствования - территориальный хозрасчет, самоокупаемость, самофинансирование, повлекшие снижение, а затем и прекращение централизованных поступлений, передачу многих, а зачастую не очень прибыльных предприятий в местное подчинение; прямую зависимость деятельности различных организаций, объединений от собственной деятельности и т.д. - все это требовало поддержки убыточных отраслей народного хозяйства со стороны бюджета, поэтому расходы бюджета на народное хозяйство в 1990 г. составили 53 % от общего объема, а доля расходов на социальную инфраструктуру снизилась до 42 % (рис.7).

Отличительной особенностью бюджета города за 1989, 1990 годы является быстрое увеличение расходов на социально-культурные мероприятия в абсолютном значении, и в то же время значительное снижение их доли в структуре общих расходов.

Уменьшение доли социально-культурной сферы объясняется и прекращением выделения централизованных капитальных вложений; долевого участия предприятий в строительстве социальной сферы. Так с 1978 г. доля капитальных вложений в общем объеме бюджета с 6,7 % увеличилась до 26,5 % в 1985 г., а в 1989 г. снова снижение до 17,2 %.

Роль бюджета в капитальных вложениях невелика: среднее значение за 11 лет (1980-1990) - 39 %. Рост доли местного бюджета в капитальных вложениях, осваиваемых на территории города за исследуемый период наблюдался в таких отраслях как просвещение - на 23 %, культура - на 31 %. Бытовое обслуживание населения в 1992 году 93 % средств на развитие получало из местного бюджета. Снижение доли капитальных вложений местных Советов произошло в таких отраслях как жилищное хозяйство на 13 %, коммунальное хозяйство на 18 %, здравоохранение и соцобеспечение на 26 %.

Для сравнительной характеристики по городу Екатеринбургу

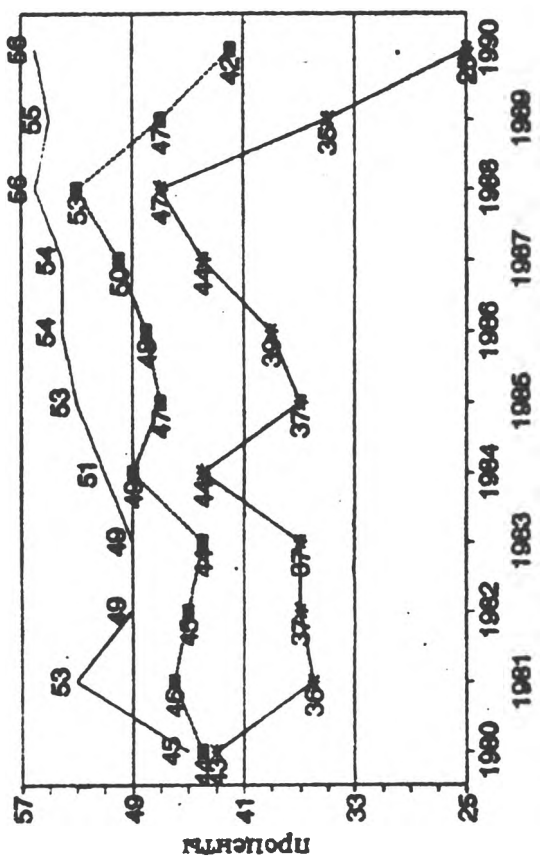


Рис.7. Роль бюджета в развитии социальной инфраструктуры Екатеринбурга, %

и Свердловской области проведены расчеты, позволяющие определить среднегодовые бюджетные расходы по отраслям социальной инфраструктуры в расчете на одного жителя (табл.5). Средние значения по области за 1980-1990 гг. совпадают с аналогичными показателями по Екатеринбургу, в котором на развитие и воспроизводство социальной инфраструктуры выделялось 159 руб. в 1980-1984 гг. и 236,7 руб. в 1989-1990 гг.; по области - 144 руб. и 239,6 руб. - соответственно. Незначительное превышение городских показателей в 1980-1988 гг. прекращается в 1989-1990 годах, когда многие предприятия, объединения, имеющие на своем балансе объекты социальной инфраструктуры, с переходом на новые отношения хозяйствования стали отказываться от вышеназванных объектов путем сокращения расходов на их содержание, а подчас и просто их закрытием.

Наибольшие средства по отраслям социальной инфраструктуры по г.Екатеринбургу выделялись в 1989-1990 гг. на здравоохранение - 95 руб., жилищно-коммунальное хозяйство - 83,5 руб. на 1 жителя; по области - на отрасль здравоохранения в эти же годы - 89,3 руб., народное хозяйство - 81,5 руб.

В целом за рассматриваемый период расходы на социальную инфраструктура на 1 жителя по г.Екатеринбургу росли более высокими темпами, чем по области.

Объем доходов местного бюджета должен был определяться величиной расходов, которые предполагалось финансировать безотлагательно и ритмично. Такими первоочередными расходами местных бюджетов были ассигнования на текущее финансирование социально-культурной сферы, в рамках города - социальной инфраструктуры. Финансирование этих расходов должно было в минимальной степени находиться в зависимости от факторов, на которые местные Советы не всегда могли оказать воздействие. В местных бюджетах бывшего СССР средства, направляемые на финансирование расходов по содержанию социально-культурных учреждений за 1978-90 гг. составили 62 % [64. С.107], по Екатеринбургу, в соответствии с нашими расчетами, эта доля немного меньше: среднее значение за 1978-1990 гг. составило 48 % (по области за 1980-1990 гг. - 58 %).

В сравнении со средними значениями местных бюджетов бывшего СССР доля закрепленных доходов в бюджете г.Екатеринбурга более высокая, но все же не отвечающая необходимому кри-

терию: доля закрепленных статей должна соответствовать удельному весу расходов на социальные мероприятия.

Таблица 5

Среднегодовые расходы на 1 жителя по отраслям социальной инфраструктуры по Свердловской области и по городу Екатеринбургу, рублей

	1980-1984 гг.	1985-1988 гг.	1989-1990 гг.	1990 г. к 1980 г.
Свердловская область				
Всего на объекты социальной инфраструктуры	144	183	239,6	1,7
народное образование	40,6	55,8	81,5	2,0
культура	5,2	6,6	10	1,9
здравоохранение	57,4	66,4	89,3	1,6
физкультура	0,1	0,1	0,2	1,8
соцобеспечение	4,2	6,2	8,6	2,0
торговля и общественное питание	4,9	4,4	5,3	1,1
жилищно-коммунальное хозяйство	29,7	39	41	1,4
город Екатеринбург				
Всего на объекты социальной инфраструктуры	159	189	236,7	1,8
народное образование	35,3	51,2	68,7	2,2
культура	2,8	4,1	8,7	2,9
здравоохранение	55	67	95	2,0
физкультура	0,03	0,03	0,04	1,6
соцобеспечение	0,4	0,2	0,4	0,4
торговля и общественное питание	8,3	6,3	5,3	0,5
жилищно-коммунальное хозяйство	63	77	83,5	1,4

Среднее значение закрепленных статей по г. Екатеринбургу за 1970-1990 гг. составило 37 %, доля расходов на социально-культурные мероприятия 48 %. Причем один только вид регулирующих доходов - налог с оборота в отдельные годы превышал долю закрепленных статей. Так, в 1975 г. закрепленные статьи составляли 41,1 %; налог с оборота 41,5 %; в 1985 г закрепленные статьи - 29,5 %, налог с оборота - 42,9 %.

Доля закрепленных статей доходов за 21 год была мало подвержена серьезным изменениям (табл.6).

Таблица 6

Структура доходов местных бюджетов, %

Показатели	1970 г.	1975 г.	1980 г.	1985 г.	1989 г.	1990 г.	Среднее за 1970-1990 гг.
Местные бюджеты бывшего СССР	100	100	100	100	100	...	100
закрепленные статьи	24,5	24,5	26,7	26,9	23,2	...	25,2
регулирующие статьи	75,5	75,5	75,3	73,1	76,8	...	74,8
в том числе:							
налог с оборота	39,4	38,1	33,5	31,1	30,9	...	
г. Екатеринбург	100	100	100	100	100	100	100
закрепленные статьи	41,7	41,1	47,2	29,5	26,5	36	37
регулирующие статьи	58,3	58,9	52,8	40,5	73,5	64	63
в том числе:							
налог с оборота	...	41,5	35,9	42,9	23,9	1,9	29,2

В 1990 году платежи из прибыли предприятий в бюджет г. Екатеринбурга составили 352,7 млн.руб., то есть по сравнению с 1978 годом возросли в 8,9 раза (табл.7). За этот период изменилась и внутренняя структура платежей: в общих поступлениях уменьшилась доля платы за трудовые ресурсы с 44 % в 1985 г. до 23,8 % в 1990 г.; увеличилась доля платы за производственные фонды с 9,5 % в 1986 г. до 14 % в 1990 г.

Таблица 7

Платежи предприятий, включая республиканские и союзные, в бюджет города Екатеринбурга, млн.руб.

Показатели	1978	1983	1985	1986	1989	1990	1990 к 1978 г., раз
ВСЕГО платежей	29,7	58,5	66,8	81,3	103,2	352,7	11,8
в том числе:							
от прибыли	16,7	29,8	31,0	34,9	69,6	218,5	11,8
- плата за производственные фонды и нормируемые оборотные средства	-	-	6,4	6,7	0,6	50,1	7,8*
- фиксированные платежи	21,7	26,3	-	-	-	-	-
- плата за трудовые ресурсы	-	-	29,4	39,7	33	84,11	2,9*

* - в сравнении с 1985 годом

Говоря о втором компоненте закрепленных доходов местных бюджетов - местных налогах и сборах, необходимо отметить, что в капиталистических странах местные налоги составляют 60-65 % - это в США, Германии, в нашей стране их значение за 1970-1990 годы не превышало 8 % доходов бюджетов, по Екатеринбургу доля местных налогов в доходной части бюджета составляла примерно 9-10 %.

За 1980-1990 гг. доля местного бюджета в общих финансовых ресурсах, формируемых на территории, увеличилась в 2,9 раза (табл.I) объем доходной части бюджета города в абсолютном выражении за этот же период вырос в 2,8 раза, то есть по существу рост доходной части бюджета был обусловлен повышением (за исключением налога с оборота) нормативов отчислений в местный бюджет от регулирующих доходов.

Свыше двух третьих доходов местных бюджетов формировалось за счет регулирующих доходов, к которым относятся: отчисления

от налога с оборота, платежи из прибыли в бюджет предприятий вышестоящего подчинения, отчисления от государственных налогов с населения, лесной доход и прочие.

Основным регулирующим источником для местных бюджетов являлся налог с оборота. В отдельные годы по городу его доля в общем объеме доходов достигала около половины (так в 1986 г. - 46 %), в доходной части Свердловской области за рассматриваемый период налог с оборота не превышал 27 % (1988 г.).

Следующим видом регулирующих доходов являлись налоги с населения. Абсолютная сумма отчислений от налогов с населения по городу Екатеринбургу возросла с 1978 г. до 1990 г., в 5,1 раза, в том числе рост поступлений по подоходному налогу в 5 раз, что было обусловлено ростом заработной платы в результате повышения окладов, тарифных ставок, а это, в свою очередь, диктовалось ростом розничных цен.

Доля поступлений от государственных налогов в общем объеме доходной части бюджета города возросла незначительно - с 11 % в 1978 году до 19 % в 1990 году; по области - 14,5 % в 1980 году до 20,1 % в 1990 году.

В 1978 году основных видов налогов насчитывалось 7, в 1982 г. - 13, в 1985 г. - 15, в 1989-1990 гг. - 16. Количество местных налогов за период 1978-1990 гг. было незначительно.

Анализ доходной части местных бюджетов показал, что за счет регулирующих статей доходной части бюджета ее общая величина постоянно приводилась в соответствие с намечавшимися расходами, что явилось ярким явлением распределительной системы, когда территории фактически не разрабатывали свои бюджеты, а формировали их по решению вышестоящих органов практически по всем статьям, это подтверждают данные таблицы 8.

При опережении темпов роста регулирующих доходов местных бюджетов уменьшались темпы роста госбюджета. Так, среднегодовые темпы роста регулирующих доходов местных бюджетов за 1985-1989 гг. составили 111,4 %, а среднегодовые темпы роста государственного бюджета бывшего СССР 105,7 %. Закрепленные статьи доходов менялись из года в год - этим объясняется то, что в бюджете по существу отсутствуют дотационные статьи, которые приводились в соответствие с регулирующими доходами.

Таблица 8

Среднегодовые темпы роста бюджетов, %

Показатели	1980 г.к 1970 г.	1985 г.к 1980 г.	1989 г.к 1985 г.
Государственный бюджет СССР	106,6	105,5	105,7
Местные бюджеты,	105,1	105,2	106,6
в том числе:			
регулирующие доходы	104,7	104,7	111,4
Бюджет г.Екатеринбурга	101,5	97,2	124,5
в том числе:			
регулирующие доходы	99,1	104,95	100,8
Бюджет Свердловской области	...	104,3	114,3

... - данные отсутствуют

В результате этого местные Советы были вынуждены постоянно выступать в роли просителей финансовых средств из централизованных бюджетов, так как доля закрепленных статей доходов для выполнения возложенных на местные Советы функций была довольно низка.

Таким образом, можно сделать вывод, что основной причиной создавшегося финансового кризиса в городе Екатеринбурге (особенно трудные 1989 , 1990 года) являлись ускоренные темпы роста расходов местного бюджета и незначительное увеличение закрепленных доходов, которые в твердой норме поступали в распоряжение местных Советов.

За рассматриваемый период (1978-1990 гг.) расходная часть бюджета г.Екатеринбурга увеличилась в 2,6 раза; доходная часть бюджета возросла в 3,5 раза, что позволило сократить, но не решить проблему хронической нехватки финансовых средств.Значительное увеличение расходов наблюдалось по разделу "Народное хозяйство" - в 3,5 раза (по области - в 8,4 раза), а расходы на раздел "Социально-культурные мероприятия" - в 2,3 раза (по области - в 2,2 раза). Население как по городу Екатеринбургу, так и по области за этот же период возросло в 1,1 раза.

Данный рост расходов был обусловлен повышением роли мест-

ных Советов в решении социально-экономических задач на подведомственной территории, передачи в их ведение предприятий и организаций социально-бытовой инфраструктуры, расширением сети и мероприятий социально-культурного характера.

Значительные суммы на развитие социальной инфраструктуры города в период с 1978-1990 гг. направляли предприятия и объединения. К сожалению, статистические данные не позволили выявить определенные тенденции за анализируемый ряд лет и в расчетах мы ограничились тремя годами (1988-1990 гг.). В 1988 г. на долю предприятий приходилось 30 % , в 1989 г. - 28 %, 1990 г. - 35 % общих расходов на социальную инфраструктуру.

На формирование уровня социальной обеспеченности города существенное влияние оказывали и другие финансовые источники. Поэтому интересно было проследить зависимость между уровнем социальной обеспеченности населения города и объемом финансовых ресурсов, направляемых на социальную инфраструктуру областным бюджетом. Коэффициент корреляции за период 1978-1990 гг. составил 0,9113. Высокий областной коэффициент объясняется тем, что на балансе областного бюджета находятся многие объекты социальной инфраструктуры, расположенные в городе Екатеринбурге, услугами которых пользуется население не только Екатеринбурга, но и области. Высокий областной коэффициент корреляции можно объяснить еще и тем, что несмотря на многочисленные постановления, повышающие роль местных Советов, доля городских бюджетов в общем объеме местных бюджетов страны за 29 лет практически не изменилась: 45,6% в 1960 г., 46 % в 1989 г. [49 . С.36].

Подводя итоги анализа структуры бюджета г.Екатеринбурга за 1978-1990 гг., можно сделать следующие выводы. Как по городу, так и по области состав и структура поступлений в бюджет не были стабильны и претерпели значительные внутренние изменения, хотя в составе доходов по-прежнему преобладали платежи от государственных предприятий и организаций, а среди них такие, как налог с оборота, платежи из прибыли и государственные налоги с населения. Неустойчивость финансового положения города не позволяло развивать его потенциал, вкладывать необходимые ресурсы в объекты социальной инфраструктуры, вследствие этого старт к рынку был взят с гипертрофированной производственной и отсталой социальной инфраструктурой.

В четвертом, выделяемом нами периоде (1991-1993 гг.) - переходном к рыночной экономике, политика, проводимая Правительством России имела определенную задачу - выбор ключевых сфер, поддержка которых позволит обеспечить "выживаемость" нашей экономики в переходный период и одновременно продвижение к новой структуре, которая необходима в будущем. Было продекларировано: основное внимание направить на поддержку образования, культуры и искусства, обеспечение социальных гарантий в сфере здравоохранения и т.д. [9. С.13].

Особенностями финансирования объектов социальной инфраструктуры в условиях перехода к рыночным отношениям явились:

- процессы приватизации, вследствие которых многие объекты социальной инфраструктуры, в первую очередь бытового обслуживания (парикмахерские, предприятия химчистки, ателье), торговли - магазины, предприятия общественного питания (рестораны, кафе, столовые) били в своем большинстве сняты с финансирования из местного бюджета. На 1 января 1993 г. в Екатеринбурге было приватизировано объектов службы быта 96 %, розничной торговли - 59 %, общественного питания - 65 %;

- различные предприятия, организации, имеющие на своем балансе объекты социальной инфраструктуры, стали отказываться от их содержания вплоть до закрытия названных объектов. Это в свою очередь, потребовало от местных властей нахождения компромиссных решений, основой которых стал социальный договор между местной администрацией и владельцем того или иного объекта, определяющий условия его финансирования;

- с расширением функций местных органов осуществляется передача многих объектов республиканского финансирования на бюджеты территорий. В 1993 году на местные бюджеты было передано ряд федеральных программ: расходы по поддержке фермерских хозяйств, расходы по содержанию профессионально-технических училищ, содержание системы Госкомсанэпиднадзора, содержание системы отдельных служб МВД, содержание территориальных органов Роскомзема, Минэкологии, нотариальных контор и т.д. В связи с этим возник вопрос о разделении их финансирования между областным и городским бюджетом. Очень часто в ведение городских властей передаются объекты, затраты на которые не подкрепляются необходимыми дополнительными финансовыми ресурсами.

Общая картина распределения основных источников финансирования социальной инфраструктуры, за два года внедрения рыночных элементов (1991, 1992 гг.), по прогнозу на 1993, 1994 и 1995 гг. в сравнении с более стабильными в экономическом отношении 1989 и 1990 годами представлена в таблице 9.

Таблица 9

Структура основных источников финансирования объектов социальной инфраструктуры г. Екатеринбурга (%)

Показатели	1989 г.	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г. прогноз	1994 г. прогноз	1995 г. прогноз
Средства местного бюджета	47	42	41	37	39	41	42
Средства предприятий, организаций	28	35	30	31	29	26	24
Прочие средства	25	23	29	32	32	33	34

Данные таблицы 9 показывают, что структура основных источников практически не изменилась: не на много снизилась доля средств предприятий, организаций, объясняемая приватизационными процессами в городе: средства местного бюджета остались на прежнем уровне; увеличилась доля средств, относимых к прочим источникам (областной, республиканский бюджеты, различные юридические лица).

Рассмотрение распределения бюджетных средств по отраслям социальной инфраструктуры в переходный период к рынку в расчете на 1 жителя города в сопоставлении со средними значениями за 1978-1990 гг. (табл. 10) дает представление об объемах финансирования каждой отрасли.

По данным таблицы можно проследить, что более высокими темпами росли расходы на отрасль "Физкультура", на содержание и развитие которой в 1978-1990 гг. выделялось 3 копейки из бюджетных средств.

Дальнейший анализ табл. 10 показывает, что наименьшими темпами по сравнению с другими отраслями происходил рост затрат на жилищно-коммунальное хозяйство (за 16 лет расходы на 1 жителя увеличились в 79 раз), что явилось следствием значи-

Таблица 10

Среднегодовые расходы на одного жителя по отраслям социальной инфраструктуры г. Екатеринбурга, рублей

Показатели	Среднее 1978-90 гг.	1991	1992	1993 прогноз	Рост 1993 к 1978-90гг.
ВСЕГО по объектам социальной инфраструктуры	248	587	10400	27173	109,8
в том числе:					
народное образование	41	187	2615	7975	195
культура	5,1	12	108	539	104
здравоохранение	72	249	3154	12770	177
физкультура	0,03	0,4	32	70	2333
жилищно-коммунальное хозяйство	74	192	4002	5839	79

тельного сокращения капитальных вложений, проходивших по линии местного бюджета. В 1992 году капитальные вложения, выделяемые местным Советом, сократились на 16 %, в то же время в целом по городу жилья было построено больше, чем в 1991 г. Данная ситуация была достигнута за счет привлечения юридических лиц, которые имели на это средства.

На первый взгляд, благоприятную ситуацию - значительное увеличение расходов по рассматриваемым отраслям социальной инфраструктуры можно проанализировать с учетом фактически сложившихся темпов инфляции.

По данным Центрального Банка России (ЦБ РСФСР), проанализированным В. Чибрикиным, финансы страны вышли из-под контроля Правительства как минимум в 1981 г. В 1984-1990 г. средняя скорость эмиссии составляла 0,62 или ежегодный рост цен на 28 %. И если до конца 1990 г. инфляционные процессы происходили с постоянной во времени скоростью, то в 1991 г. (по тем же данным) инфляция составила 450 % [63]. За истекший 1992 г. по данным Госкомстата РСФСР цены на товары и услуги возросли в 26 раз. По их же прогнозам за 1993 г. увеличение составит 300 %.

Если сделать пересчет проанализированных ранее значений с учетом коэффициента инфляции, то получим реальные расходы на 1 жителя (табл. 11).

Таблица 11

Реальные расходы на 1 жителя города Екатеринбурга

Показатели	Среднее за 1978-1990 гг.	1991 г.	1992 г.	1993 г.
Бюджетные расходы на 1 жителя, рублей	433	6836	12125	48108
Пересчет с коэффициентом инфляции (в ценах 1981 г.)	312	183	75	10
Расходы на социальную инфраструктуру в расчете на 1 жителя, рублей	248	587	10400	27173
Пересчет с коэффициентом инфляции (в ценах 1981 г.)	178	99	64	6

То есть за два последних года и по прогнозу на 1993 год произошло и произойдет значительное сокращение реальных расходов как в целом по бюджету, так и по социальной инфраструктуре в расчете на 1 жителя. По сравнению со средними значениями за 1978-1990 гг., в 1992 г. средства, выделяемые на отрасли социальной инфраструктуры, сократились в 2,8 раза; в 1993 году, по прогнозу, они составят 6 рублей (в ценах 1981 года). Перерасчет по отраслям инфраструктуры сделан не был, так как по многим из них значения составили бы тысячные от копейки.

Анализ выделения капитальных вложений на непроизводственное строительство показал, что самым трудным периодом для развития объектов социальной инфраструктуры города был 1991 год, доля капитальных вложений в котором от общего объема бюджета составила 6,7 %, в 1992 году она увеличилась до 20 % (из которых вложения в жилищное хозяйство составили 14 %), по прогнозу на 1993 год капитальные вложения на непроизводственное строительство должны были достичь 28 %.

Таким образом можно сделать следующие выводы:

- с переходом к рыночным отношениям социальная инфраст-

руктура более, чем раньше испытывает недостаток в финансовых ресурсах, направляемых не только на ее развитие, но и на воспроизводство имеющихся объектов;

- источники финансирования социальной инфраструктуры города не претерпели существенных изменений, но наметилась общая тенденция повышения роли местных органов власти в решении текущих проблем, разграничение ответственности в развитии и содержании отдельных отраслей социальной инфраструктуры между различными звеньями бюджетной системы.

Для осуществления возложенных на местные Советы функций происходят изменения в структуре доходной части бюджета, в части повышения доли закрепленных доходов, расширения прав местных органов власти по установлению дополнительных источников (налогов, сборов).

Изменение доли закрепленных статей за три года рыночных отношений выглядит следующим образом: 1991 год - 45 %, 1992 год - 40 %, по прогнозу на 1993 год (до принятия 15 апреля 1993 года Закона "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов") - 38 %. То есть с расширением функций и полномочий местных Советов укрепления их доходной базы посредством повышения доли закрепленных статей не происходит.

Основу регулирующих источников доходов составляют нормативы отчислений, представленные в таблице 12.

Таблица 12

Нормативы отчислений в бюджет г.Екатеринбурга от регулирующих источников доходов, %

Показатели	1991 г.	1993 г. (прогноз)
Подоходный налог с заработной платы	100	100
Налог с оборота	61.5	-
Налог на добавленную стоимость	-	5
Отчисления от платежей из прибыли предприятия союзного и республиканского подчинения	13	19
Налог на имущество предприятий	-	50
Земельный налог	-	50

Значительные изменения произошли в налоговой системе при формировании бюджета. Новые виды доходных статей пополнили бюджет г.Екатеринбурга в 1991 г. на 129885 тыс.руб. или в общей сумме доходов новые поступления составили 7,2 %.

В 1992 г. появляются новые виды доходов: акцизный сбор, налог на имущество предприятий и организаций; средства от выкупа, акционирования государственной собственности. Новые виды доходов составили в общем объеме бюджета 3,2 % (в том числе налог на имущество - 2,2 %). Данный вид налога (налог на имущество) является стабильной базой бюджета, поскольку его поступления в меньшей степени зависят от результатов хозяйственной деятельности и определяются, исходя из балансовой стоимости имущества. Новые виды доходных источников в 1992 г. по отношению к статьям доходов 1990 г. составили 14 % (рис.8). По прогнозу на 1993 г. новые виды доходных источников статей составили 19,8 %.

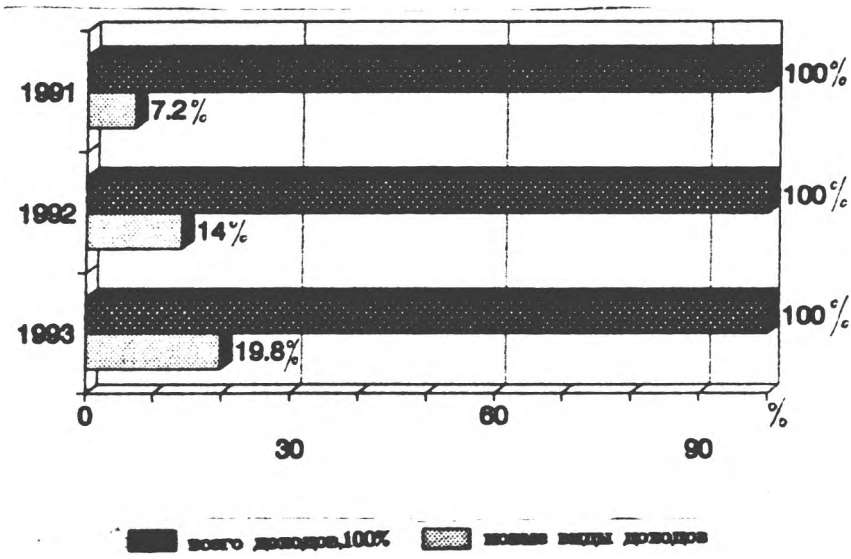


Рис.8. **Структура новых поступлений доходов бюджета города Екатеринбурга, %**

По основным источникам поступлений структура доходной части консолидированного бюджета г. Екатеринбурга на 1993 г. не претерпит существенных изменений. По-прежнему основными доходными статьями останутся: налог на прибыль (около 50 % общей структуры доходов), налог на добавленную стоимость (9,1 %), налоги с населения (28 %). Определенные коррективы будут вноситься в ставки и объекты обложения. В связи со снижением ставок налога на добавленную стоимость, дополнительными льготами по налогу на прибыль и подоходному налогу с населения, может уменьшиться доходная база бюджетов, что в свою очередь обусловит сокращение расходной части, либо потребует установления дополнительных налоговых источников.

В доходной части бюджета г. Екатеринбурга на 1993 г. были предусмотрены специальные источники финансирования объектов социальной инфраструктуры: сбор на нужды образовательных учреждений; налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы. Эти местные налоги по предварительной оценке составляют 5,3 % доходов бюджета.

Структура расходной части бюджета города за 3 года введения рыночных отношений в сравнении со средними значениями 1978-1990 гг. представлена в таблице 13.

Таблица 13

Структура статей расходов города Екатеринбурга, %

	Среднее за 1978-1990 гг.	1991 г.	1992 г.	1993 г. прогноз
Народное хозяйство	37	28	40,1	13,3
Социально-культурные мероприятия, всего	47	36	49,3	44,5
в т.ч.: народное образов.	18	16	21,6	17
культура	4	0,9	1	1
здравоохранение	25	19	26	27
физкультура	0,02	0,03	0,03	0,1
социальное обеспечение	0,16	0,6	0,33	0,16
Управление	0,5	0,8	1,8	1,9
Прочие расходы	2,9	7,5	8,26	40,3
Средства, переданные местным бюджетам	12,6	27,7	0,54	-

Анализируя расходную часть бюджета города за 1991 г., отметим, что при общем росте доходов в 2,7 раза расходы за рассматриваемый год выросли в 2,6 раза. Произошло изменение структуры расходной части бюджета (табл.13). Так доля отраслей народного хозяйства в 1991 г. снизилась до 28 %. Если в 1990 г. при общем темпе снижения производства проводилась политика поддержания слабых отраслей, то в 1991 г. основное внимание было направлено на поддержку малообеспеченных слоев населения, о чем свидетельствуют следующие цифры: при снижении доли расходов на "народное хозяйство" на 9 % (по сравнению со средними показателями 1978-1990 гг.), доли расходов на социально-культурные мероприятия на 11 %; затраты по статье "прочие расходы" по сравнению с предыдущим периодом увеличились в 3 раза. Пятьдесят процентов затрат по "прочим расходам" составляли расходы, связанные с повышением благосостояния населения. В анализируемом 1991 году, значительно (примерно в 2 раза) повысилась доля средств, переданных местным бюджетам (7 - районным, 3 - поселковым и 5 - сельским).

Объем расходов за 1992 г. увеличился по сравнению с предыдущим в 10,6 раза (доходная часть в 10,3 раза), данное превышение расходов над доходами связано с неизрасходованными (по ряду непонятных причин) в ходе исполнения бюджета 1991 г. 167,7 млн.руб., что составило 10 % расходной части бюджета г.Екатеринбурга.

В общем виде бюджет 1993 г. можно подразделить на четыре основные блока:

- первый блок - обязательные расходы - содержание социально-культурных учреждений;
- второй блок - расходы на социальную поддержку населения;
- третий блок - расходы на развитие хозяйства города;
- четвертый блок - резервный, связанный с различными непредвиденными событиями.

Прогноз структуры расходной части бюджета на 1993 г. выглядит следующим образом:

расходы на социально-культурные мероприятия	44,5 %
расходы на народное хозяйство	13,3 %
резервный фонд	0,4 %
социальная защита граждан	0,4 %
управление	1,9 %

прочие 39,5 %

Резервный фонд администрации запланирован в таком же объеме, что и средства на социальную защиту граждан. Расходы на народное хозяйство втрое уступают средствам на социально-культурные мероприятия. Делать подробный анализ финансирования социальной инфраструктуры в 1993 г. по прогнозу бюджета нереально. Как показывает опыт, плановые показатели корректируются и уточняются в течение года неоднократно, и к концу года отчетные данные довольно резко отличаются от показателей в начале года. Отсюда для целей планирования городского бюджета целесообразно рассмотреть практику финансирования объектов социальной инфраструктуры крупнейших городов стран с рыночной экономикой для выявления определенных нормативных показателей и механизмов финансирования объектов социальной инфраструктуры.

2.2. Роль местных бюджетов стран рыночной экономики в финансировании объектов социальной сферы

До настоящего времени рассмотренные выше вопросы остаются и для стран с развитой рыночной экономикой проблематичными. В центре дискуссий находится вопрос о преимуществах и недостатках государственной и частной систем оказания социальных услуг, о централизации и децентрализации их управления.

В экономической науке Запада можно остановиться на двух направлениях - кейнсианском и неоклассическом (неоконсервативном).

Главная идея учения английского экономиста Дж.М.Кейнса, выраженная в "Общей теории занятости, процента и денег", - обоснование необходимости государственного вмешательства в воспроизводственный процесс, объясняемое неспособностью экономики к эффективному саморегулированию. Дж.Кейнс считал, что "регулирование объема текущих инвестиций оставлять в частных руках небезопасно" [37, С.393], вот почему главным инструментом регулирования рыночного хозяйства Кейнс считал бюджетную политику, в том числе увеличение расходов самого государства, а важнейшими объектами регулирования - объем ресурсов, необходимых для увеличения инвестиций, и основные ставки вознаграждения владельцев этих ресурсов. "Я рассчитываю на то, - писал

он, - что государство, которое в состоянии взвесить предельную эффективность капитальных благ с точки зрения длительных перспектив и на основе общих социальных выгод, будет брать на себя все большую ответственность за прямую организацию инвестиций" [37. С.229].

Механизм регулирования государством экономических процессов раскрывается в следующей модели: государственные расходы создают первичный спрос и первичную занятость, в результате повышается покупательная способность населения, расширяется сбыт товаров, производятся новые вложения, то есть растет личное и инвестиционное потребление. Первичный спрос и первичная занятость вызывают мультипликационный эффект - вторичный и третичный и так далее спрос и занятость в виде "распространяющейся волны расходов" [37. С.27-34].

По Кейнсу государственные расходы можно финансировать с помощью займов, то есть в долг; рост задолженности государственных властей неизбежен для достижения "эффективного спроса". Это положение кейнсианской школы получило название принципа "дефицитного финансирования". Идея "дефицитного финансирования" прослеживается в западной литературе в двух незначительных вариациях, одна из которых предполагает покрытие дефицита бюджета, возникающего в годы кризиса и депрессии, излишками, образующимися в период подъема, а вторая допускает хронический дисбаланс бюджета (дефицит).

Кейнс говорит о желательности "всякого рода компромиссов и способов сотрудничества государственной власти с частной инициативой [37. С.365]. К сторонникам Кейнса относится А.Хансен, провозглашающий, что главным средством перехода к "регулируемому капитализму" является финансовая политика государства, при которой колебания в движении промышленного цикла должны компенсироваться за счет расходования средств из государственного бюджета.

Другой последователь кейнсианства-Чейз Стюард "регулируемую экономику" называет "смешанной экономикой, контроль правительства над денежно-кредитной системой, проведение "общественных работ", он подчеркивает, что "регулирование" не означает овладения государством собственностью [53. С.80].

Значительный вклад в начале 70-х годов в развитие новейшей теории внесло неоконсервативное направление (П.Самуэльсон,

Р.Масгрейв, М.Фельдстайн, К.Марсден и др.).

Американский экономист П.Самуэльсон ввел в научный оборот понятие "общественный товар", под которым понимались товары и услуги, сочетающие три свойства: неделимость среди членов общества, доступность всем и предлагаемые государством, минуя рынок.

Обсуждая роль государства, П.Самуэльсон говорит о том, что оно устанавливает правила деятельности, выполняя три функции: эффективность, справедливость и стабильность. Справедливость, по Самуэльсону, заключается в том, что государство может изменить нежелательные ситуации посредством перераспределительной политики, которая проявляется, во-первых, в поддержке доходов малоимущих слоев населения, помощи престарелым, нетрудоспособным и прочее [65. С.9]. Широко распространенной целью современных государств является обеспечение минимального жизненного уровня. Более того, государство берет на себя обеспечение некоторых общественных услуг, без которых немыслима жизнь общества и которые в силу их характера не могут быть выполнены частным предпринимательством [65. С.60].

Развитие концепции "государственных услуг" и "общественных товаров" встречается и у Р.Масгрейва. "Общественный товар", согласно Масгрейву, есть товар, удовлетворяющий общественные нужды. Отличие общественных нужд от частных состоит в том, что "удовлетворение, извлекаемое любым индивидуальным потребителем, независимо от его собственного вклада, возмещает лишь малую часть общей стоимости услуг" .

Р. Масгрейв утверждает, что государство, расходуя общественные средства, преследует три главные цели: стабилизацию экономики, перераспределение дохода между отдельными социальными группами населения, перераспределение ресурсов.

Один из основных критиков современного капитализма в течение последних трех десятилетий Дж.К.Гэлбрейт писал: "Предметом особой заботы должны являться такие функции, как обеспечение жильем, наземным транспортом, услугами в области здравоохранения, искусства и культуры, которые плохо поддаются организации со стороны планирующей системы и которые недостаточно умело оказываются рыночной системой " [29. С.314-315].

Не вдаваясь в детальный анализ представителей двух выделенных школ, проведем сравнение взглядов рассматриваемых нап-

равлений:

- если кейнсианцы выступали за "плановый", "регулируемый" капитализм, фактором стабилизации экономики которого являлась денежная политика, то их противники выступали или против государственного вмешательства или за его ограничение в той или иной степени;

- кейнсианцы в "дефицитном финансировании" видели способ стимулирования спроса, обеспечения полной занятости и роста социальных гарантий, их противники полагали, что привычка к дефицитному финансированию приведет к неуправляемому росту вмешательства государства . Некоторые же неоконсерваторы, например П.Самуэльсон, в дефицитном финансировании не видели ничего плохого, так как полагали, что подобный долг означает: "Павел получает то, что Петр теряет" [53. Часть П. С.389].

Кейнсианская политика вела к вытеснению рыночной экономики государственной, к сокращению частного сектора и росту государственного, к перераспределению доходов в пользу системы социального обеспечения и общественных фондов потребления. Представители неоконсерваторов утверждали, что огосударствление социальных услуг не эффективно, поскольку в его основе нет стремления к снижению издержек и повышению качества.

При переходе на принципы рыночного хозяйства, наша страна, конечно, будет использовать опыт всех государств. Однако при этом необходимо сознавать, что современные формы рыночного механизма сформировались именно в США, а другие страны осуществили его привязку к своей экономической жизни, более или менее успешно отобрав подходящие им элементы. Поэтому, особое внимание мы уделили опыту финансового развития городов США.

Расходы капиталистического государства на цели социального развития многообразны. К их числу относятся, во-первых, ассигнования на развитие ряда отраслей социальной инфраструктуры - образования, здравоохранения и прочее; во-вторых, затраты и выплаты населению по программам поддержания благосостояния, являющиеся по своей сути государственной благотворительностью; в-третьих, выплаты из фондов социального страхования.

Западноевропейский вариант организации социальной инфраструктуры исходит обычно из принципа минимального использования рыночных институтов и инструментов. Собирая большой объем социальных взносов с населения и высокие прямые и косвенные

налоги, государственная администрация тратит очень крупные средства на содержание бесплатных систем здравоохранения и образования. Американская же модель исходит, в принципе, из приоритета именно рыночного распределения услуг в социальной сфере.

Государственная активность в США призвана лишь компенсировать недостаточность частного сектора.

Если в Западной Европе государство взяло на себя обязательство перед гражданами обеспечить их не только деньгами, но и самими услугами в социальной сфере, то в Северной Америке правительственные обязательства по "социальному контракту" гораздо более ограничены. Правительственные службы США нацелены на управление социальными фондами на условиях страхования и на проверку права бедняков претендовать на получение пособий по вспомоществованию.

Эти особенности во многом определяют и заметные различия в уровнях и масштабах расходования бюджетных средств на социальные нужды. Из местных бюджетов осуществляются затраты на здравоохранение, народное образование, коммунальное хозяйство, транспорт, связь, содержание местных административных органов, полиции, суда и пр. Расходы местных органов власти, как и у нас, делятся на текущие и капитальные . Примерно 80 % всех общих поступлений в городские бюджеты расходуется в США на текущие нужды - поддержание инфраструктуры, различные виды помощи, и только 20 % тратится на капитальные вложения в новую материальную инфраструктуру [42. С.286].

Главной статьей расходов штатов и местных органов США являются, как и во многих западных странах, расходы на образование. Затраты на данную отрасль центральные правительства перекладывают на местные финансы. Так в Великобритании, Канаде расходы на образование в бюджетах местных органов власти превышают 40 %, Японии - 33 %, ФРГ, Франции и США - 30 % [60. С.190].

На долю штатов и местных властей США в 1986 г. пришлось 93 % всех государственных расходов в области начального и среднего образования, в то время как федеральное правительство оплачивало лишь 6,2 % на школьное образование . Если учитывать, что в платных школах, например в США, обучаются 11,4 % детей, в Великобритании - 5-7 % [25. С.126], то с уверенностью

можно сказать, что система образования находится в руках местных органов.

Следующим основным видом расходов является социальное вспомоществование. На данную статью местные органы США в среднем тратят от 14 до 12 % (табл.14).

Таблица 14

Структура расходной части бюджетов правительств штатов и местных органов управления США, %

Статьи расходов	1966	1970	1980	1985	1986
Образование	27,3	40,3	36	35	34
Дорожное строительство	13,6	12,4	9,0	8,1	8,2
Социальное вспомоществование	14,4	11,1	12,8	12,9	12,5
Все прочие расходы	44,7	36,2	42,2	44,0	45,3
ВСЕГО РАСХОДОВ:	100	100	100	100	100

Система вспомоществования, существующая в США претерпела длительную эволюцию. С приходом правительства Рейгана расходы на социальную помощь постепенно снижались. В 1989 году - 42,1 % малоимущих получали бесплатную медицинскую помощь, 41 % - продовольственные талоны, 27 % обеспечивались школьными завтраками, 19 % - муниципальным жильем [39. С.65].

Расходы на социальное обеспечение канадских местных органов в 1990 году составляли 3 % бюджета, в нидерландском городе Гаага в этом же году расходы на социальное обеспечение достигли 40,6 % (табл.15.).

Таблица 15

Структура расходной части бюджета г.Гаага в 1990 г., %

Статьи расходов	%%
ВСЕГО расходов	100
Социальное обеспечение	40,6
Образование	10,3
Общественный транспорт (дотация)	10,3
Здравоохранение	3,3

Продолжение таблицы 15

Обновление города	10,9
Содержание полиции, пожарной охраны	7,7
Культура и отдых	9,0
Управление городом	6,1
Прочие расходы	1,8

Расходы по статье "дорожное строительство" бюджетов Соединенных Штатов Америки раньше поглощали значительно большую долю расходов штатов и местных органов управления (табл.16). Так, в 1966 финансовом году - 13,6 %, в 1985 году всего лишь 8,1 %.

Таблица 16

Структура расходной части местных бюджетов, %

Статьи расходов	США		Канада
	1966 г.	1985 г.	1990 г.
Образование	27,3	35	40
Дорожное строительство	13,6	8,1	12*
Социальное вспомоществование	14,4	12,9	3**
Здравоохранение	...	8,9	5
Содержание полиции, пожарная охрана	5,4	3,7	8
Коммунальное хозяйство	6,5	10,2	...
Охрана природных ресурсов	2,2	...	8
Выплата процентов по долгу	6	5,8	7

... - данные отсутствуют; * - транспорт и связь; ** - социальное обеспечение.

Наиболее крупные статьи по графе "все прочие расходы" в табл.15 по городу Гаага занимают затраты на коммунальное хозяйство.

Местное коммунальное хозяйство во всех странах капитала финансируется только из местных бюджетов. В ФРГ, Японии и

Франции затраты на дорожно-транспортное строительство и коммунальное хозяйство составляют около четверти общей суммы расходов местных бюджетов [60. С.191].

В США финансирование работ по коммунальному хозяйству исключительно местными органами власти непосильно, поэтому дополнительные средства поступают в виде федеральных субсидий, определяемых под те или иные федеральные программы. В ряде отраслей городского хозяйства, таких например, как электро- и газоснабжение, активно участвует и частный капитал.

Участие федеральных властей в решении проблем, связанных с развитием коммунальной инфраструктуры, на протяжении двух последних десятилетий показано в таблице 17 [17. С.115].

Таблица 17

Федеральные субсидии штатным властям США, %

Показатели	1970	1980	1985	1986
Субсидии, ВСЕГО	100	100	100	100
в том числе:				
субсидии на транспорт	21	15,7	16	16,3
блоковые программы коммунального развития	-	4,7	3,6	2,9

Доля федеральных средств в финансировании отраслей коммунального хозяйства предполагает и их организационное участие, которое необходимо по причине раздробленности и неоднородности местного самоуправления (в 1987 году в США насчитывалось 19200 городских муниципалитетов).

Таким образом, можно сделать вывод, что субсидии правительства на коммунальное хозяйство занимают около 20 %.

Основной "блоковой" программой, посвященной городскому и регисиальному развитию, стала так называемая "Блоковая программа районного и регионального развития".

Отчисления из бюджета по этой программе идут в соответствии с формулой (в зависимости от численности населения и статистического статуса данного места) по штатам; крупным и небольшим городам. Конкретно 70 % фондов по формуле направля-

ется в органы местного управления больших городов и урбанизованных графств. Оставшиеся 30 % - маленьким городам. Правительства штатов несут ответственность за строительство шоссейных дорог, частично - за развитие сети электро- и газоснабжение. Все остальные вопросы коммунальной инфраструктуры - водоснабжение, санитарное состояние городов, канализационная сеть, общественный транспорт, газо- и электроснабжение - находятся в ведении местных властей .

Убыточными отраслями почти повсеместно становятся городской пассажирский транспорт, служба благоустройства (хотя в Нидерландах, например, уборка улиц приносит доход, поскольку на это взимается целевой налог с владельцев строений) [62.С.115].

Следующим видом расходов местных бюджетов являются расходы на здравоохранение, подразделяемые на организацию общего медико-санитарного надзора и на непосредственную помощь населению, имеющему низкие доходы. Во всех странах из местных бюджетов покрываются затраты на скорую медицинскую помощь.

В США около 7 тысяч больниц, свыше 50 % из которых частные "некоммерческие", 15 % - частные коммерческие, остальные - государственные - 35 %. Медицинская помощь для большинства населения платная. Крупнейшие государственные программы "Медикер" и "Мидикейд" финансируются в основном из федерального бюджета и распространяются на незначительную часть населения - около 21 % [54. С.400].

Вышеназванная причина (финансирование здравоохранения осуществляется в основном из федерального бюджета) и объясняет низкий процент выделения средств из городского бюджета г.Гаага - 3,3 %.

Таким образом, местные финансы играют важную роль в западных финансовых системах. Так на штаты и местные органы управления США в 1987 финансовом году приходилось 44,5 % совокупных доходов государственных бюджетов и 38,6 % совокупных расходов.

Структура расходной части городского бюджета формируется под влиянием многообразных и противоречивых факторов, к которым можно отнести: концентрацию в городах бедного населения, вызывающую необходимость дополнительных издержек на местном уровне; общий рост местных расходов (что в значительной мере определяется возложенными на местные бюджеты функциями), а

также состоянием доходной части бюджета. Сразу необходимо отметить, что хроническая дефицитность городского бюджета стала типичной чертой бюджетов местных органов управления западных стран. Главными источниками доходной части бюджета, практически во всех западных странах, являются налоги.

Значительный вклад в решение проблемы "назначения налогов" внес Ричард Масгрейв, который, используя термин "справедливость", понимаемый как согласованность доходных средств с потребностями в расходах, и эффективность (минимизация затрат) в качестве принципов финансового федерализма, предлагает следующие основные правила в области назначения налогов.

1. Прогрессивные (перераспределительные) налоги должны быть центральными (федеральными).

2. Налоги, подходящие для использования в целях стабилизации экономики, должны быть также центральными (федеральными).

3. Налоговые базы, размещенные с высокой степенью неравномерности между юрисдикциями, должны быть центральными.

4. Налоги на мобильные объекты обложения должны иметь центральное администрирование.

5. Налоги, зависящие от фактора резиденции, подходят для компетенции штатов.

6. Налоги на иммобильные объекты должны относиться к компетенции местного уровня власти.

Согласно данной схеме, имущество юридических лиц является прерогативой местных властей. Оборот средств, связанный с движением товаров - налоговая база средней мобильности и здесь имеет место распределение компетенции между федеральными и территориальными уровнями власти.

Данные теоретические рекомендации реализованы в большинстве стран. Так налог со стоимости имущества в местных бюджетах США составлял 75 %, налог с продаж - 14,8 % [42. С.253]. В Великобритании источником налоговых поступлений служит один единственный налог, взимаемый с недвижимого имущества - земли, домов, магазинов и пр. В марте 1990 г. правительство М.Тэтчер объявило об отмене поимущественного налога и замене его подушным, суммы от сбора которого распределяются между органами власти в зависимости от взрослого населения, проживающего на его территории.

Финансовое право ФРГ предусматривает довольно строгую

последовательность формирования бюджетов городов. В первую очередь должны быть исчерпаны возможности таких поступлений, как квартирная плата в домах, которыми владеет город, прибыль от сдачи городской собственности в аренду; проценты с банковских вкладов, затем - коммунальных платежей, и только потом речь может идти о налогах. Налоги покрывают примерно 1/3 бюджета городов, основными из которых являются поземельный и промысловый; коммунальные платежи составляют 1/5 бюджетов [43. С.29]. Так в 1991 году доля промыслового налога в общем объеме доходов общин составила 32 %.

Во Франции взимается более 50 различных видов местных налогов, 40 % от общей суммы которых приходится на налог на добавленную стоимость и 20 % на доходы от имущества.

В Италии существует свыше 70 видов местных налогов, среди которых основные налоговые поступления принадлежат подоходному налогу, а также налогу на прирост стоимости имущества.

В таблице 18 представлена структура доходной части местных бюджетов в развитых странах (данные по итогам 1988 г.).

Таблица 18

Структура доходов местных органов управления западных стран, %

Статьи доходов	США	Англия	ФРГ	Канада	Япония	Франция	Великобритан.	Италия
ВСЕГО ДОХОДОВ	100	100	100	100	100	100	100	100
Субсидии правительства	23	30	24	48	40	25	60	70
Местные налоги	65	36	45	40	33	60	40	9
Налоговые доходы	12	34	31	12	27	15	...	...
из них от:								
местных предприятий	6	7	6	...	6	3	...	...
местной собственности	2	14	4	...	4	2	...	...
штрафов, сборов, добровольных взнос.	4	13	21	...	17	5	...	...

... - данные отсутствуют

Анализ структуры и ставок местных налогов в западных странах позволяет разделить их на три основные группы. Первая - собственные налоги, которые собираются только на данной территории. Сюда относятся прямые и косвенные налоги. У прямых основными являются поимущественные, промысловые, поземельные, местные налоги с наследств и дарений.

Вторая группа местных налогов включает в себя надбавки к общегосударственным налогам, отчисляемых в определенном проценте в местный бюджет.

Третья группы - налоги на транспортные средства, на зрелища, на гостиницы, коммунальные сборы и прочее.

Наконец, есть группа местных налогов, которые не носят фискального характера, а определяют политику местных органов управления. Это прежде всего экологические налоги, направленные на защиту окружающей природной среды.

Если рассматривать структуру доходов местных бюджетов капиталистических стран (табл.18), то можно увидеть, что значительную долю в доходной части составляют субсидии правительства. По своей экономической сущности субсидии являются частью общегосударственных налоговых доходов, поступивших в распоряжение центрального правительства и переданных в порядке перераспределения доходов в местные бюджеты. Хроническая дефицитность местных бюджетов и необходимость финансирования социальных расходов обусловили быстрый рост объема субсидий. Так, если в конце 60-х годов прямая федеральная помощь крупным городам США не превышала 5 % их собственных доходов, то в конце 70-х годов она составляла уже около половины доходной части городского бюджета.

Данные таблицы 18 показывают, что наибольший удельный вес субсидий наблюдается в местных бюджетах Италии и Великобритании - 70 % и 60 % соответственно (в Ирландии и Нидерландах субсидии превышают 80 % [33. С.54], что будет рассмотрено ниже), наименьший удельный вес субсидий правительства у США.

Табличный материал позволяет сделать вывод, чем больше доля поступлений от налогов в местный бюджет, тем сравнительно низка доля субсидий правительства. Так в США местные налоги обеспечивают 65 % доходной части бюджета, в ФРГ 45 %, Франции - 60 %. И именно в этих странах субсидии не превышают 25 %. И наоборот, в Италии местные налоги в доходной части составляют

9 %, субсидий 70 %. Необходимо отметить, что во Франции, Великобритании преобладают субсидии в виде дотации городам. В США, Италии, ФРГ, Японии - субвенции. Рассмотрим структуру доходной части некоторых городов (табл.19).

Таблица 19

Структура доходной части бюджетов городов, %

Статьи доходов	Ф Р Г г. Баргиш-Гладбах	Франция (без Парижа)	Нидерланды г. Гаага	Финляндия г. Хельсинки
Собственные источники	52	...	11	86,6
в т.ч. налоги	42	53	10,9	42,7
Дотации и субсидии	30	...	89	11,4
Заемные средства	10	...	-	2
Прочие	8	-	-	-

... - данные отсутствуют

Значительные особенности имеет финансовая система Нидерландов, где местные налоги играют явно второстепенную роль. Основные налоговые поступления сосредоточены в бюджетах государства и Земель, которые распределяются затем в виде субсидий и субвенций. Собственные доходы в местных бюджетах, даже в бюджетах крупных городов, не превышают 11-12 %. У бюджета г.Гаага собственные доходы составляют 11 %, основная статья которых - недвижимость. Налог взимается с собственников зданий и сооружений; другая - с тех, кто этим зданием пользуется, то есть с арендаторов. Субсидии города подразделяются на две части: муниципальный фонд, передаваемый в распоряжение бургомистра, который распоряжается им по своему усмотрению, и целевые средства, направляемые на конкретные мероприятия .

В бюджетах городов Финляндии, напротив, доминируют собственные доходы. Данная страна относится к Северному Союзу (Дания, Норвегия, Швеция, Исландия). Это унитарные государства с двумя уровнями власти, принявшие такую модель фискального федерализма, где более сильная позиция принадлежит местному правительству. Поскольку, согласно теории "назначения нало-

гов", управляя большинством функций, свойственных центральной власти, в северных странах местные власти обладают значительными правами.

В теории эта модель получила название фрагментарной, локальной модели фискального федерализма. Оппоненты соответственно называются централистами, а модель, предлагаемая ими, - централистской моделью фискального федерализма . Суть возражений сводится к совершенно иному пониманию роли местных уровней управления. Централисты исходили из представления, что функция общественного благосостояния является общегосударственной. Исходя из этого они занимают довольно скептическое отношение к возможностям местного правительства.

Отметим, что внутри США суммы субсидий по городам различны. Так прямая федеральная помощь составляет 71,3 % поступлений из местных источников в Анкоридже (Аляска), в Вашингтоне - 41 %, в Нью-Йорке всего 8 %, в Джерси-Сити - 3 % [42. С.29].

Столь же разнообразна и зависимость от штатной помощи. Если в в Ньюарке (Нью-Джерси) такая помощь достигает 61 % поступлений из всех местных источников, а в Нью-Йорке - 36 %, то Вашингтон, не принадлежащий ни к какому штату, вообще лишен ее [42. С.30].

Местные налоги западных стран, как правило, характеризуются регрессивностью. Их ставки не учитывают доходов налогоплательщиков. Регрессивным налогам, взимаемым штатами и муниципалитетами, противостоит растущая кривая умеренно прогрессивных федеральных налогов. В США в инфраструктурных отраслях, и в особенности в отраслях социальной инфраструктуры, существуют гибридные формы предпринимательства (частный и государственный сектор). Решающая роль административного регулирования, контроля и управления остается за государством, в то время как непосредственное производство тех или иных социальных или коммунальных услуг, эксплуатация зданий и сооружений обеспечивается преимущественным участием частного капитала .

Формирование смешанных государственно-частных структур в американской экономике начало приобретать очертания последовательной политики лишь после второй мировой войны; программа Рейгана, в первую очередь, была рассчитана на оживление частного бизнеса в городах и штатах. В 1982 году муниципалитеты уже 486 городов США пользовались услугами частных фирм для

сбора и переработки мусорных отходов; 42 % оказываемых услуг по обслуживанию автобусными перевозками приходилось на смешанные предприятия [20. С.232].

Иногда соглашения между муниципалитетом и частным предпринимательством заключаются на так называемой "франчайзной" основе, означающей предоставление частной фирме специальных льгот и привилегий на право пользования муниципальной собственностью.

Встречаются и ваучерные сделки, когда частная фирма дает местным властям финансовое поручительство, гарантирующее объем предоставляемых услуг, а власти, со своей стороны, выделяют специальные сертификаты (ваучеры) малоимущим гражданам, гарантирующие им доступ к услугам частной фирмы. В последнее время предпочтение в США отдается субсидированию непосредственно потребителя (в Великобритании предлагается ввести ваучеры на медицинское обслуживание и образование). В основе ваучера лежит расчет среднедушевых затрат на жилище, лечение, образование. Представленный на эту сумму ваучер является гарантией и кредитом государства на получение услуг в указанном ассортименте и объеме. Сверх этого дополнительные услуги или услуги повышенного качества приобретаются человеком на коммерческой основе.

Субсидирование потребителя преследует цель расширить возможности индивидума при выборе поставщика услуги (среди, например, частной и государственной школ), а также усилить конкуренцию между поставщиками и тем самым повысить качество услуг [25. С.117].

Как показано в ряде специальных исследований, в подавляющем большинстве случаев частным фирмам удается обеспечить заметно более высокий уровень эффективности производства услуг, чем аналогичным государственным структурам .

Таким образом, действующие в настоящее время механизмы социальной коррекции можно разбить на две основные группы.

К первой следует отнести, во-первых, специальные субсидии (user-pays), выплачиваемые государственным ведомством или органом власти (штатом или муниципалитетом) из своего бюджета нуждающимся потребителям, и, во-вторых, так называемые "дарственные фонды" (endowment funds), образуемые из государственных средств и находящиеся в распоряжении частного

предпринимателя специально для финансирования разного рода услуг, оказываемых неимущим [20. С.241]. Этот вид помощи особенно распространен в частных больницах.

Ко второй группе относятся, во-первых, специальные льготные условия, создаваемые для арендного подрядчика местными властями и распространяющиеся лишь на ту часть сферы предоставления услуги, в пределах которой затрагиваются интересы малообеспеченных потребителей. И, во-вторых, тарифные скидки для лиц с невысоким уровнем дохода, убытки от которых по соглашению с муниципалитетом частная фирма имеет право покрывать за счет более высоких тарифов, устанавливаемых на услуги остальной части потребителей .

В социальной сфере отчетливо прослеживается сочетание в различных соотношениях рыночного и планомерного регулирования. При этом наблюдается совпадение интересов и предпочтений отдельных групп. Эта матрица предпочтений предложена Дж.Р.Холлингсуортом (рис.9) [26. С.110].

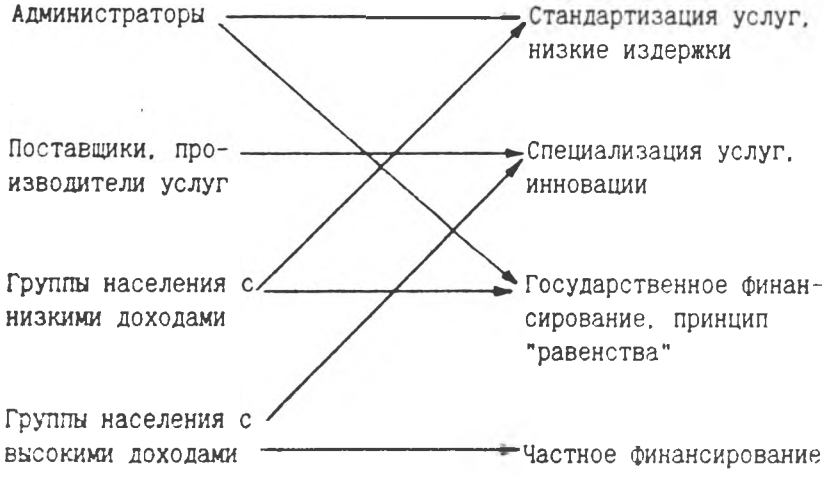


Рис.9. Матрица предпочтений различных групп населения

С одной стороны, происходит своеобразная консолидация производителей социальных услуг (врачей, учителей и пр.) с группами населения, обладающими высокими доходами. Для них характерно тяготение к частному финансированию, инновациям. С другой стороны, группы с низкими доходами и представители управленческого аппарата заинтересованы в стандартизации услуг, государственном типе финансирования, обеспечения равного доступа населения к социальным благам .

Таким образом, были рассмотрены основные принципы финансирования социальной инфраструктуры за рубежом, проанализированы формы взаимодействия рыночного и государственного механизмов регулирования, основное значение которых заключается в сотрудничестве в социальной сфере.

Глава 3. МЕТОДИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ РАЗРАБОТКИ ОБЩЕЙ СХЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ ГОРОДА В УСЛОВИЯХ РЫНКА

3.1. Предложения по изменению прогнозирования расходов на социальную инфраструктуру крупнейшего города

Анализ действующей системы финансирования объектов социальной инфраструктуры позволяет сделать вывод о том, что основным недостатком системы финансирования является оторванность теоретических рекомендаций от практической работы местных финансовых органов.

Финансовое планирование, как процесс определения необходимого объема денежных средств в соответствии с конкретными задачами, поставленными руководящими органами в условиях рыночной экономики, подвергается серьезным корректировкам, обусловленными непредсказуемостью, нестабильностью проводимой политики как на местах, так и в высших эшелонах власти.

Закон Российской Федерации "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления", именуемый далее как Закон РФ "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов", утвержденный 15 апреля 1993 г., устанавливает новые принципы составления, рассмотрения проектов бюджетов, их утверждения, исполнения. Но опять одна из главных причин, обусловливающих затруднения в процессе утверждения и исполнения бюджета - инфляционные процессы - в данном Законе не находят должного внимания и обоснования их расчета.

Гиперинфляционные процессы, протекающие в народном хозяйстве - новое явление в нашей экономике, оно мало изучено и несмотря на двухлетний период их существования (1991-1993 гг.) до сих пор нет каких-либо теоретических рекомендаций учета инфляционных процессов в финансовом планировании и прогнозировании.

С учетом практики финансирования объектов социальной инфраструктуры в капиталистических странах, особенностей рыночной экономики в нашей стране, действующих законодательных актов в области местных бюджетов, специфики крупнейшего города, нами разработана общая схема финансирования отраслей социальной инфраструктуры города, представленная на рис. 10.

Необходимость разработки данной схемы обусловлена проблемами, возникающими у финансовых органов в процессе составления и исполнения местного бюджета в условиях инфляции.

Спецификой предлагаемой схемы, представленной на рис. 10, в совокупности с налогово-бюджетным блоком, представленным на рис. 11, является сложная система взаимосвязей финансирования, определяемая особенностями крупнейшего города.

Прогнозирование расходов на социальную инфраструктуру города в соответствии с разработанной схемой предполагается осуществлять на трех уровнях.

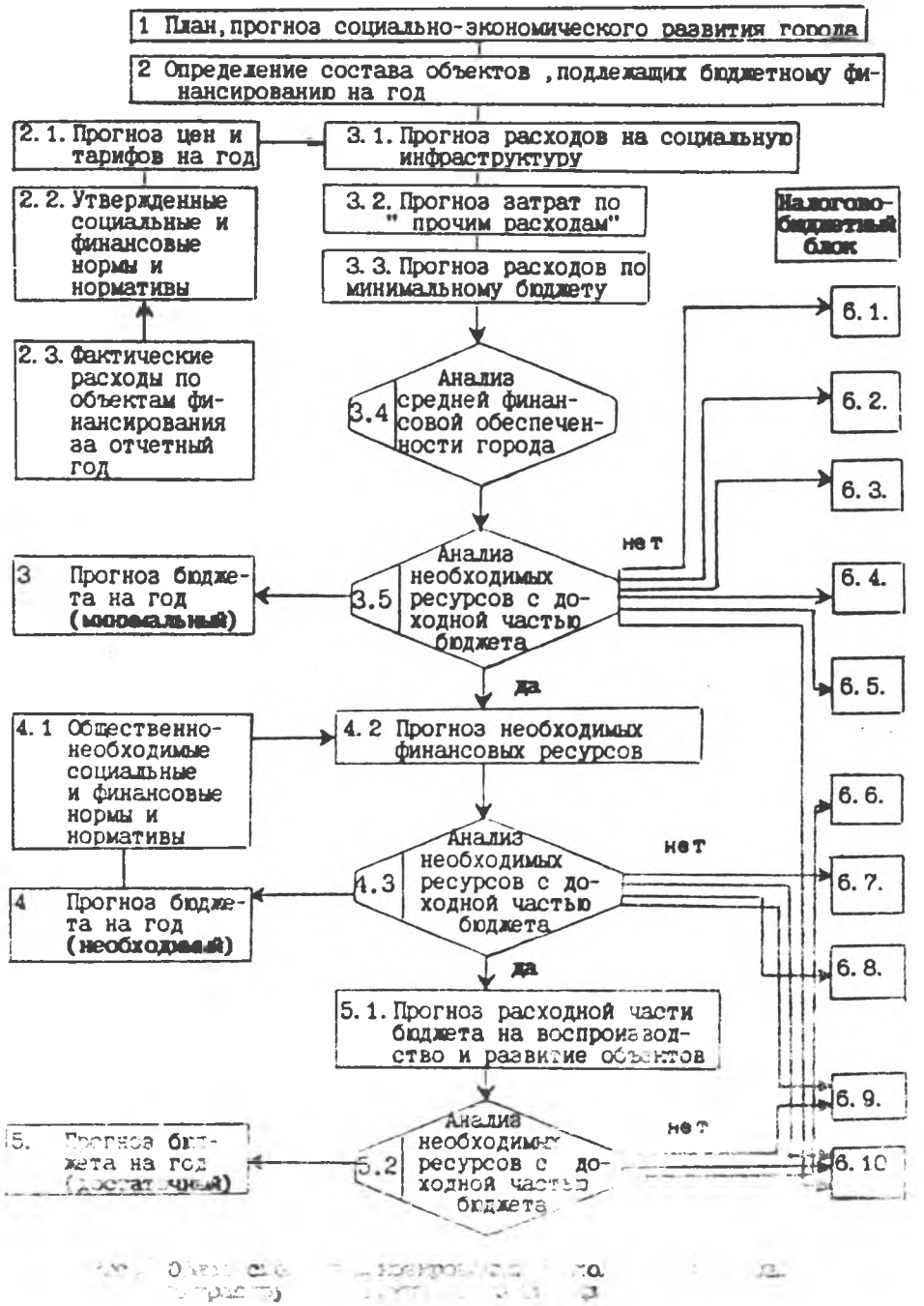
Первый уровень. Расчет минимального размера бюджета на основе утвержденных вышестоящим органом минимальных социальных и финансовых норм и нормативов текущего содержания и развития.

В соответствии с Законом РФ "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов" составлению финансового плана на год должна предшествовать разработка плана и прогноза социально-экономического развития соответствующей территории (города), которые наиболее четко позволят определить состав объектов, подлежащих бюджетному финансированию в течение прогнозируемого года.

Составление финансового плана на год, на наш взгляд, должно начинаться с определения круга данных объектов, прогноза их контингента.

Базой прогноза будут являться фактические расходы по рассматриваемым объектам за отчетный год в расчете на натуральную единицу показателя развития социальной инфраструктуры. Для различных объектов социальной инфраструктуры, даже в рамках одной отрасли, данные показатели будут различны.

Действующая практика планирования расходов по отраслям социальной инфраструктуры исходила из следующего: усредненный норматив расходов по той или иной отрасли в расчете на 1 жителя умножался на прогнозируемую величину населения в планируемом году и таким образом получалась необходимая сумма расходов


1 План, прогноз социально-экономического развития города
2 Определение состава объектов, подлежащих бюджетному финансированию на год
2.1. Прогноз цен и тарифов на год
2.2. Утвержденные социальные и финансовые нормы и нормативы
2.3. Фактические расходы по объектам финансирования за отчетный год
3.1. Прогноз расходов на социальную инфраструктуру
3.2. Прогноз затрат по "прочим расходам"
3.3. Прогноз расходов по минимальному бюджету
Налогово-бюджетный блок
3.4 Анализ средней финансовой обеспеченности города
3.5 Анализ необходимых ресурсов с доходной частью бюджета
нет
да
3 Прогноз бюджета на год (минимальный)
4.1 Общественно-необходимые социальные и финансовые нормы и нормативы
4.2 Прогноз необходимых финансовых ресурсов
4.3 Анализ необходимых ресурсов с доходной частью бюджета
нет
да
4 Прогноз бюджета на год (необходимый)
5.1. Прогноз расходной части бюджета на воспроизводство и развитие объектов
5.2 Анализ необходимых ресурсов с доходной частью бюджета
нет
5. Прогноз бюджета на год (достаточный)
6.1.
6.2.
6.3.
6.4.
6.5.
6.6.
6.7.
6.8.
6.9.
6.10

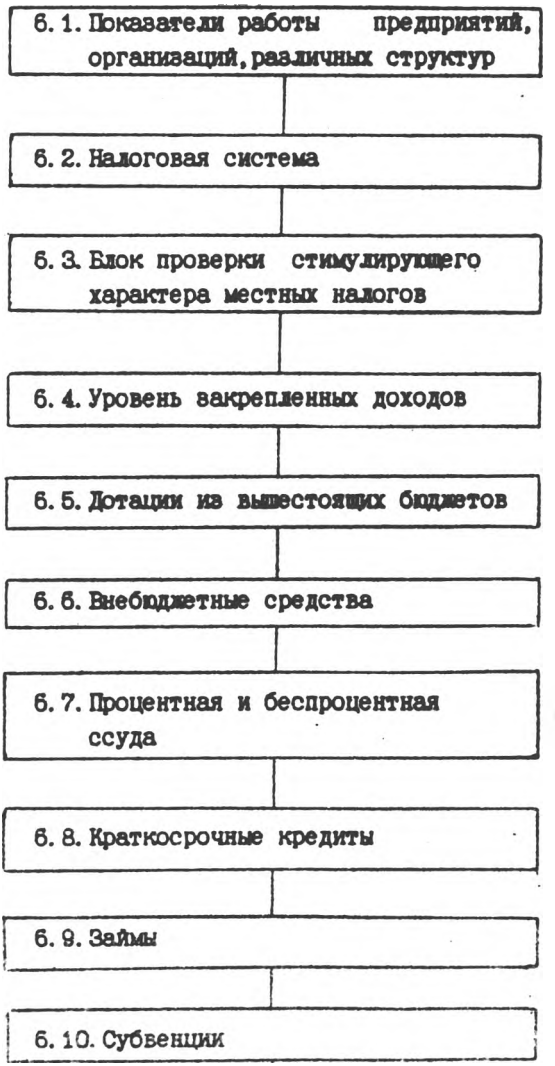


Рис.11. Налогово - бюджетный блок

по отрасли, которая впоследствии распределялась между различными подотраслями.

На наш взгляд, необходимо иметь норматив на результирующий показатель каждой подотрасли, что позволяет более точно осуществлять прогноз расходов в целом по отрасли. Так, например, по отрасли здравоохранение таким показателем для больниц будет являться стоимость содержания одной больничной койки в год; для поликлиник - стоимость приема 1 больного и т.д.

Общий объем необходимых денежных средств по социальной инфраструктуре бюджета города на прогнозный период будет определяться суммой финансовых ресурсов: отраслей, подлежащих бюджетному финансированию, приватизированных объектов социальной инфраструктуры, финансируемых в соответствии с договором о их совместном использовании приватизированным предприятием и местной администрацией, по формуле:

$$O = V_1 + V_2 + \ldots + Vn + Д \qquad [1]$$

где: **O** - прогнозируемая величина объема финансовых средств, по социальной инфраструктуре города на год;

V_1, V_2, Vn - прогнозируемая величина финансовых средств n-ной отрасли социальной инфраструктуры города;

Д - прогнозируемая величина финансовых средств по договорам с приватизируемыми предприятиями.

Необходимый объем финансовых ресурсов по n-ной отрасли будет определяться суммой произведений общих прогнозируемых затрат на единицу результирующего показателя, среднесписочного состава (контингента) данной подотрасли и изменения индекса цен и тарифов, по формуле:

$$Vn = A \cdot K_1 \cdot J_1 + B \cdot K_2 \cdot J_2 + \ldots + N \cdot Kn \cdot Jn \qquad [2]$$

где: **Vn** - прогнозируемая величина объема финансовых ресурсов n-ой отрасли;

A, B, N - общие затраты a-ой подотрасли n-ой отрасли на единицу результирующего показателя;

K_1, K_2, **Kn** - прогнозируемая величина количества результируемых единиц a-ой подотрасли n-ой отрасли;

J_1, J_2, **Jn** - индекс цен и тарифов на год, рассчитанный вышестоящим исполнительным органом власти.

Результирующий показатель - показатель, характеризующий конечный результат деятельности учреждения той или иной отрасли.

Величина "К" для различных отраслей социальной инфраструктуры будет иметь свой количественный показатель.

Закон РФ "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов", принятый 15 апреля 1993 г., предусматривает утверждение и доведение до исполнительных и финансовых органов норм и нормативов, которые определят нижнюю границу величины "A, B, N" в формуле 2.

Следующим блоком на рис. 10 нами выделен блок 3.2 "Прогноз прочих расходов" куда должны войти расходы на социальную поддержку населения, расходы на производственную инфраструктуру, на процесс управления и т. д.

Размер бюджетных средств, выделяемых на данные расходы также будет определяться в соответствии с фактическими затратами за предшествующий период, скорректированными в соответствии с изменением социальных и финансовых норм и нормативов, ростом цен и тарифов.

Выделение данного блока 3.2 "Прогноз прочих расходов" в общей схеме финансирования социальной инфраструктуры объясняется тем, что социальная инфраструктура является одной из подсистем жизнедеятельности населения, где все подсистемы города (население, градообразующие отрасли, градообслуживающие отрасли, окружающая среда, управленческая структура) тесным образом взаимосвязаны друг с другом.

Бюджетное финансирование отраслей народного образования, здравоохранения является гарантирующей функцией не только местных органов власти, но и государства, проявляющейся в получении населением данных видов услуг бесплатно. Гарантированный характер этих затрат требует постоянных источников их финансирования, формируемых с учетом потребностей обеспечения гарантированного социального минимума.

Существование остальных отраслей социальной инфраструктуры будет определяться фактически предъявленным спросом населения, прямо пропорционально зависящим от уровня дохода населения. Это в свою очередь является еще одной немаловажной причиной выделения блока "Прочих расходов".

Таким образом, сумма прогнозных расходов на социальную

инфраструктуру, прочие расходы, расходы по минимальному бюджету развития составят общий объем минимального бюджета (блок 3).

После определения необходимого размера минимальных расходов проводится их анализ, сопоставление с прогнозом доходной части бюджета. Впервые в законодательном порядке (в конкретном случае - в Законе "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов") [10] говорится о расчете средней финансовой обеспеченности. Отличительной особенностью данного показателя от бюджетной обеспеченности, необходимость расчета которой было закреплено в Законе "Об общих началах местного самоуправления в РСФСР", заключается в том, что показатель бюджетной обеспеченности рассчитывался посредством деления бюджетных расходов на среднегодовую численность населения; показатель средней финансовой обеспеченности в расчете на 1 жителя помимо бюджетных средств включает в себя средства предприятий, объединений, прочих структур, направляемых на содержание объектов социальной и производственной инфраструктуры, а также на финансирование социально-экономического развития.

В случае, если финансовая обеспеченность по городу ниже данного среднего показателя по стране, то из вышестоящего бюджета должны выделяться дотации, субвенции (при условии, что закрепленные статьи доходов составляют установленный Законом процент). На 1993 г. уровень закрепленных доходов должен составлять не менее 60 % доходной части минимального бюджета, а с 1 января 1994 г. не менее 70 %. Если данное положение (по уровню закрепленных доходов) не выполняется, то в первую очередь повышается уровень указанных выше доходов и во вторую очередь дается дотация.

Учитывая сложившуюся практику финансирования объектов социальной инфраструктуры в капиталистических странах, на наш взгляд, еще одним видом пополнения доходной части бюджета могут служить местные налоговые источники, являющиеся главной составляющей доходной части бюджета всех стран Запада.

Говоря о налоговой системе, нельзя не вспомнить налоговую концепцию А.Лэффера и выявленную им зависимость между ростом налоговых ставок и доходами бюджета, представленную в виде параболической кривой. До определенного предела, обозначенного [illegible] повышение уровня обложения не затрагивает [illegible] трудовых ко-

тивов ни производства, ни предпринимательской деятельности и увеличивает, хотя замедленными темпами, сумму доходов бюджета (Д) [21. С.144].

Т - уровень обложения (норма, %)
Д - доходы бюджета
В - налоговая база (рыночный выпуск продукции)
Е - эластичность налоговой базы (выпуска продукции) по налоговой ставке

$$E = \frac{\Delta B}{B} \cdot \frac{T}{\Delta T} \quad [3]$$

За пределами Т' дальнейшее увеличение налогового бремени настолько подавляет производственную активность, что выпуск продукции (В) и налоговая база сокращается в довольно высокой прогрессии. Следовательно, применение налоговых ставок, относящихся к "запретной зоне" шкалы, вызывает сокращение доходов бюджета. На рис.11 выделен блок 6.3 "Проверка стимулирующего характера местных налогов", осуществляемая посредством эластичности налоговой базы по налоговой ставке (Е).

После выявления всех имеющихся финансовых резервов города составляется прогноз бюджета на год. Данный бюджет будет минимальным (на практике таким был бюджет г.Екатеринбурга 1992 года).

Необходимо обратиться к практике стран Запада и констатировать следующий вывод: чем больше доля поступлений от налогов в местный бюджет, тем будет сравнительно низка доля субвенций из вышестоящего бюджета.

Второй уровень - расчет необходимого размера бюджета на основе общественно необходимых социальных и финансовых норм и нормативов текущего содержания и развития объектов социальной инфраструктуры.

Критерием необходимости в данном случае будет являться поддержание сложившегося в годы относительно стабильной экономической ситуации уровня социальной обеспеченности населения.

Нормативные социальные показатели необходимого вида бюджета будут отличаться от нормативных показателей минимального бюджета тем, что условие применения последних в качестве базовой величины при расчете минимального бюджета - это их максимальный предел. При расчете необходимого вида бюджета, утвержденные свыше нормативы будут рассматриваться в качестве минимальной границы финансирования условного социального объекта.

Под условным социальным объектом подразумевается объект n-ной отрасли, включающий условный набор статей затрат, наиболее полно отражающих затраты по отраслям социальной инфраструктуры, находящимся на бюджетном финансировании.

Основными принципами выделения условного социального объекта послужили следующие:

- принадлежность к социальной инфраструктуре;

- существование гарантированного характера предоставления услуг условным социальным объектом, проявляющегося в финансировании затрат на его функционирование и развитие органом местного самоуправления .

Прогнозирование расходов на объекты социальной инфраструктуры на основе общественно необходимых социальных и финансовых норм и нормативов, на наш взгляд, должно осуществляться на основании выделения статей затрат по условному социальному объекту, имеющих наибольший удельный вес в структуре затрат на результирующий показатель и доля которых в общем объеме финансовых средств на единицу результирующего показателя достигает 75 %, все остальные статьи могут быть отнесены к "прочим расходам".

На основе анализа отчетных данных финансового управления г. Екатеринбурга нами выделены основные статьи затрат различных отраслей социальной инфраструктуры.

Таким образом, основными статьями затрат по условному социальному объекту будут являться следующие:

"Заработная плата" - статья 1; "Начисления на заработную плату" - статья 2; "Канцелярские и хозяйственные расходы" - статья 3; "Стипендии" - статья 8; "Питание" - статья 9; "Приобретение медикаментов" - статья 10; "Приобретение оборудова-

ния и инвентаря" - статья 12; "Приобретение мягкого инвентаря и обмундирования" - статья 14; "Капитальный ремонт"- статья 16; "Благоустройство города" - статья 19; "Дотации" - статья 30. Все вышеперечисленные статьи относятся к текущим затратам. Статья 15 - "Капитальные вложения" - является основной статьей на развитие объектов.

Прогнозирование, на наш взгляд, должно осуществляться на основе фактических данных за отчетный период по названным выше статьям на единицу результирующего показателя.

Необходимый объем финансовых ресурсов по n-ной отрасли, при расчете необходимого вида бюджета будет определяться суммой произведений общих прогнозируемых затрат на единицу результирующего показателя и среднесписочного состава (контингента) данной подотрасли по формуле:

$$Vn = A \cdot K_1 + B \cdot K_2 + \ldots + N \cdot Kn \ . \qquad [4]$$

где: **Vn** - прогнозируемая величина объема финансовых ресурсов по n- ной отрасли;

A, B, N - общие затраты a-ой подотрасли n-ой отрасли на единицу результирующего показателя;

K_1, K_2, Kn - прогнозируемая величина количества результирующих единиц a-ой подотрасли n-ой отрасли.

Общие затраты **A**-ой, **B**-ой, **N**-ой подотрасли n-ной отрасли будут определяться суммой прогнозируемых затрат основных статей результирующего показателя по формуле:

$$N = \sum_{n=1}^{n} Zn \ , \qquad [5]$$

где: **N** - прогнозируемая величина затрат n-ой подотрасли n-ной отрасли;

Zn - прогнозируемые затраты по основным статьям результирующего показателя.

И, наконец, прогноз затрат по той или иной статье определяется на основе базовой (фактической) величины затрат за отчетный период, скорректированный на прогнозный индекс инфляции в будущем году по формуле:

$$Zn = Zб \times J \,, \qquad [6]$$

где: Zб - базовая (фактическая) величина затрат за отчетный период по n-ной статье;

J - индекс цен по n-ной статье на прогнозируемый период (год).

Прогноз необходимого уровня бюджета предполагает выделение определенной суммы на капитальные вложения по объектам социальной инфраструктуры (рис.12).

Расчет прогноза необходимых капитальных вложений включает несколько взаимосвязанных этапов.

1. Проведение анализа состояния объектов социальной инфраструктуры в городе. На основе оценки развития отраслей, составляющих социальную инфраструктуру, заполняется графа 2 приложения 3.

2. Расчет необходимых средств для покрытия ежегодного выбытия объектов (гр.6 прилож.3). Он определяется на основе как нормативов амортизационных отчислений на полное восстановление, так и по данным фактически сложившегося выбытия объектов социальной инфраструктуры г.Екатеринбурга. Нормы выбытия объектов представлены в приложении 4.

3. Определение объема капитальных вложений на простое воспроизводство отраслей социальной инфраструктуры (блок 4.2 рис.12) осуществляется по формуле:

$$V = B_1 + B_2 + \ldots + Bn \,. \qquad [7]$$

где: V - общий прогнозируемый объем;

B_1, B_2, Bn - капитальные вложения, необходимые для воспроизводства объектов n-ной отрасли;

Bn - определяется как сумма необходимых капитальных вложений различных объектов, входящих в определенную отрасль n, по формуле :

$$Bn = b_1 + b_2 + \ldots + bn \qquad [8]$$

И, наконец, b_n рассчитывается путем произведения трех величин: фактического наличия объекта (Ф), его нормы выбытия (Н),

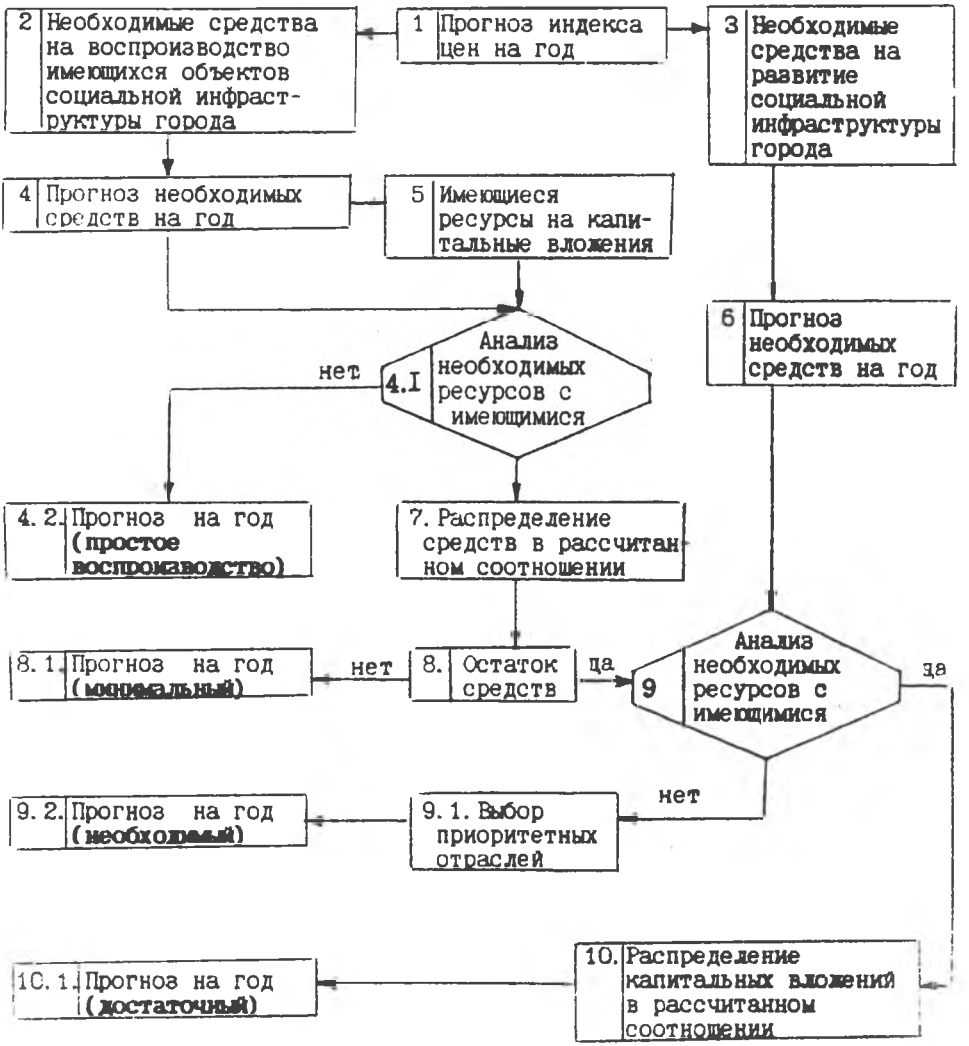


Рис.12. Общая схема прогнозирования капитальных вложений на содержание и развитие объектов социальной инфраструктуры

сметной стоимости единичной мощности на начало пронозируемого периода (**С**) и **J** - индекса роста цен на год по формуле:

$$b_n = Ф \cdot Н \cdot С \cdot J \qquad [9]$$

4. Прогноз необходимых средств на воспроизводство имеющихся объектов на год представляет произведение рассчитанной суммы на воспроизводство (**V**) (в ценах на 1 января) и прогнозируемого индекса роста цен на год.

Ежегодные капитальные вложения, необходимые для воспроизводства объектов социальной инфраструктуры, рассчитанные в ценах на 1.01.1992 г. представлены в приложении 5.

Составленный таким образом прогноз будет являться воспроизводственным прогнозом имеющихся объектов социальной инфраструктуры (блок 4.2. рис.12).

После определения необходимых капитальных вложений на воспроизводство, осуществляется прогноз минимально необходимой суммы затрат на развитие объектов социальной инфраструктуры в соответствии с планом и прогнозом социально-экономического развития территории (блок 8.1). Для облегчения расчетов по г.Екатеринбургу можно опять воспользоваться приложением 5, которое позволит с учетом фактического сложившегося уровня, сметной стоимости того или иного объекта отраслей социальной инфраструктуры распределить конкретную сумму в необходимом соотношении.

Составленные прогнозы необходимых капитальный вложений на воспроизводство и минимальное развитие объектов войдут в минимальный бюджет города.

После составления минимального бюджета на капитальные вложения можно приступать к расчету необходимого уровня, посредством распределения имеющихся средств на развитие в рассчитанном нами соотношении (прилож.5).

Составленный прогноз капитальных вложений в данном случае будет необходимым, то есть обеспечивающим поддержание сложившегося в годы относительно стабильной экономической ситуации уровня социальной обеспеченности населения.

При условии, что в результате анализа необходимых средств с имеющимися ресурсами остаток средств удовлетворяет необходимым капитальным вложениям на развитие объектов социальной инф-

раструктуры, составляется прогноз капитальных вложений (достаточный) (блок 10.1 рис.12) на основе рассчитанных нами значений (с поправочными коэффициентами роста инфляции за 1992 г. и прогноза на 1993 г.) (прилож.5).

Третий уровень. Расчет достаточного бюджета на основе общественно необходимых социальных и финансовых норм, нормативов на текущее содержание и развитие объектов социальной инфраструктуры, позволяющих достичь нормативной (100 %) социальной обеспеченности населения.

Особенностью как необходимого, так и достаточного уровней бюджета является более точная оценка необходимых финансовых ресурсов, основанная на прогнозировании затрат по объектам.

Таким образом, прогнозирование бюджета на финансирование объектов социальной инфраструктуры предлагается осуществлять на трех уровнях:

Первый уровень. Расчет минимального размера бюджета на основе утвержденных вышестоящим органом минимальных социальных и финансовых норм и нормативов текущего содержания и развития.

Второй уровень. Расчет необходимого размера бюджета на основе общественно необходимых социальных и финансовых норм и нормативов текущего содержания и развития объектов социальной инфраструктуры .

Третий уровень. Расчет достаточного бюджета на основе общественно необходимых социальных и финансовых норм и нормативов текущего содержания и развития объектов социальной инфраструктуры, позволяющих достичь нормативной (100 %) социальной обеспеченности населения.

В соответствии с разработанной нами ранжировкой отраслей по основным источникам финансирования, главными отраслями, подлежащими бюджетному финансированию, будут являться: народное образование, здравоохранение, коммунальное хозяйство, внутригородской транспорт.

3.2. Методические основы учета инфляционной составляющей (при расчете затрат в учреждениях народного образования)

Задача, поставленная авторами, состояла в отслеживании изменения цен, влияющих на величину затрат; выявлении упреждающего коэффициента инфляции и прогнозировании нормативных затрат по учреждениям народного образования.

В этих целях разработан инструментарий расчета нормативов затрат по условному социальному объекту и проведена апробация на примере детского дома г. Екатеринбурга.

Расчет нормативов общественно необходимых затрат в методическом плане предполагало выделение следующих этапов:

1 этап - анализ фактических затрат;
2 этап - расчет инфляционной составляющей по статьям затрат;
3 этап - прогнозирование роста затрат на содержание объекта социальной инфраструктуры.

На **первом этапе** производился анализ фактических затрат на одного ребенка в учреждении народного образования, который включал в себя:

- сбор статистической информации о контингенте и фактических расходах по учреждению народного образования за ряд лет (ретроспективный период от 6 до 10 лет) - по форме 2 ОКУД "Отчет о выполнении сметы расходов учреждений народного образования";

- расчет годовых затрат по стоимости расходов на 1 ребенка (на основе материалов формы 2 ОКУД);

- расчет цепных индексов роста по статьям затрат на 1 ребенка (на основе расчета годовых затрат по статьям расходов), выявление среднего индекса роста величины расходов с целью определения сложившегося уровня финансирования учреждений народного образования;

- расчет фактической структуры затрат за ретроспективный период времени и выявление средней величины.

На основании выполнения первого этапа должна быть получена информация, позволяющая определить сложившийся уровень финансирования того или иного учреждения и структуру затрат на 1 ребенка.

На втором этапе производился расчет инфляционной составляющей по статьям затрат.

Расчет инфляционной составляющей осуществлялся по статьям затрат в следующей последовательности:

- сбор материала по натуральным нормам расхода на одного ребенка по каждой статье затрат (в год, месяц);

- сбор фактического материала по стоимости элементов натуральных месячных норм в действующих ценах;

- расчет ежемесячной стоимости затрат на одного ребенка на основе собранных выше материалов путем умножения показателей объема затрат в натуральном выражении на их стоимость в действующих ценах;

- выбор базовой величины (нормативных затрат за тот или иной месяц) для расчета инфляционных затрат;

- расчет среднего цепного инфляционного коэффициента роста по каждой статье затрат производился по индивидуальной формуле.

Принципиальным моментом являлось то, что инфляционные коэффициенты можно было рассчитывать по тем статьям расходов, которые, во-первых, зафиксированы в статистических отчетных материалах за рассматриваемый период; во-вторых, имели наибольший удельный вес в общей структуре затрат на 1 ребенка и, в-третьих, структура которых наименее подвержена изменениям.

На основе вышеназванных принципов были выделены следующие статьи расходов условного объекта, объединяющие несколько статей затрат по форме 2 ОКУД.

Статья 1 - Заработная плата; статья 2 - Начисления на заработную плату; статья 3 - Канцелярские и хозяйственные расходы; статья 9 - Расходы на питание; статья 14 - Расходы на приобретение мягкого инвентаря; статья 12 - Приобретение оборудования и инвентаря; статья 16 - Капитальный и текущий ремонт.

Остальные затраты (приобретение книг, учебные расходы, культурно-просветительные и спортивно-массовые мероприятия, расходы на приобретение медикаментов, командировки, горюче-смазочные материалы и пр.) отнесены к "прочим расходам" с выделением их в текущих затратах.

В результате выполнения расчетов на втором этапе работы должны быть получены среднемесячные цепные инфляционные индексы роста затрат на одного ребенка на планируемый период.

После завершения расчетов по первому этапу "Анализ фактических затрат" и второму этапу "Расчет инфляционной составляющей по статьям затрат" можно приступать к **третьему этапу** "Прогнозирование роста затрат на содержание объекта социальной инфраструктуры."

Для более точного расчета прогнозируемых затрат целесообразным представляется использование итерационного (ступенчатого) метода расчета нормативов. К примеру, прогнозируя величину затрат на 1991 год, за базу следует брать 1990 год; прогнозируя затраты на 1992 год, за базу принимаем 1991 год; для прогноза на 1993 год необходимы базовые данные 1992 года.

Динамику движения свободных цен в 1992 году можно проследить по темпам их роста. В первые три квартала (после резкого январского повышения цен) темпы их прироста носили затухающий характер. В четвертом квартале 1992 г. начался ускоренный рост цен. Это можно пронаблюдать на примере розничных цен. В феврале они поднялись на 23 %, марте - на 21 %, апреле - на 15%, мае - на 11%, июне - 14 %, июле - на 8%, августе - на 7%, сентябре - на 11 %.

Потребительские цены выросли в среднем за год (декабрь 1992 года по отношению к декабрю 1991 года) в 26 раз, в том числе по продовольствию - в 21 раз, по непродовольственным товарам - в 27 раз, по услугам - в 34 раза.

Таким образом, величина затрат на ту или иную статью расходов рассчитывалась по формулам, выведенным для каждой из статей затрат в соответствии с ее особенностями.

При этом следует учитывать, что фактические показатели расходов на год (квартал, месяц), предшествующий расчетному, и инфляционные коэффициенты должны быть просчитаны по одному и тому же временному периоду, то есть быть сопоставимыми по времени (год-год, квартал-квартал, месяц-месяц).

В таблице 20 представлен методический инструментарий расчета нормативов затрат на содержание воспитанника детского дома (на примере детского дома N 9 г.Екатеринбурга).

Рассмотрим более подробно расчет инфляционной составляющей.

1) Расчет нормативов затрат по статье 1 "Заработная плата" и статье 2 "Начисления на заработную плату"

Таблица 20

Общая схема расчета стоимости содержания одного воспитанника детского дома

Статьи затрат	Формула, используемая при расчетах прогнозируемой величины	Базисный месячный норматив, рублей (а)	Коэффиц. среднемесячного роста цен (к)	Доля статьи в общей структуре затрат (%)
Ст. 1 "Заработная плата"	$Нп_1 = За_1(к_1 + к_1^1 + к_1^3 + к_1^4)$	$а_1$	$к_1$	41,2
Ст. 2"Начисления на зарплату"	$Нп_2 = а_2 \times с$	$а_2 = Нп_1$		3,0
Статья 3:	с - величина начислений	$а_3$		8,6
- канцелярские и хозяйственные товары	$Нп_{3.1} = а_{3.1}(к_{3.1} + к_{3.1}^2 + к_{3.1}^3 + \ldots + к_{3.1}^{12})$	$а_{3.1} = 0,7а_3$	$к_{3.1}$	
- коммунальные услуги	$Нп_{3.2} = За_{3.2}(к_{3.2} + к_{3.2}^2 + к_{3.2}^3 + к_{3.2}^4)$	$а_{3.2} = 0,3а_3$	$к_{3.2}$	
Статья 9 "Питание"	$Нп_9 = а_9(к_9 + к_9^1 + к_9^3 + \ldots + к_9^{12})$	$а_9$	$к_9$	21,3
Ст. 12"Приобретение оборудования и инвентаря"	$Нп_{12} = а_{12} \times к_{12}^2$	$а_{12}$ - годовые затраты	$к_{12}$	3,6
Ст. 14"Приобретение обмундировния и мягкого инвентаря	$Нп_{14} = а_{14} \times к_{14}^2$	$а_{14}$ - годовые затраты	$к_{14}$	9,1
Ст. 16"Капитальный и текущий ремонт	Рассчитываются по доле статьи 16 и "прочих расходов" в общей величине прогнозируемых затрат			8,6
Прочие расходы				4,6
Итого:				100

следует вести с учетом того обстоятельства, что изменения размера заработной платы будут производиться ежеквартально (на основании решений и постановлений Верховного Совета и Правительства России) пропорционально росту цен на товары и услуги. Поскольку ежемесячное ожидаемое повышение цен на товары и услуги в среднем составляет 25 %, считаем, что при расчетах коэффициент инфляции составит ежемесячно 0,25; за три месяца (квартал) 0,75, то есть индекс инфляции за три месяца (квартал) будет равен 1,75.

Расчет величины заработной платы, приходящейся на одного воспитанника детского дома на 1993 г., предлагаем вести по формуле:

$$Нп_1=(Зк_1 \cdot a_1 + Зк_1^2 \cdot a_1 + Зк_1^3 \cdot a_1 + Зк_1^4 \cdot a_1)=Зa_1(к_1 + к_1^2 + к_1^3 + к_1^4),$$

где: [10]

$Нп_1$ - прогнозируемая величина затрат по статье 1 "Заработная плата" на одного воспитанника детского дома в год;

a_1 - величина затрат по статье 1 в базовом периоде (в данном случае - декабрь 1992 г. по детскому дому N 9 - 5000 руб.);

$к_1$ - индекс инфляции за квартал (три месяца):

0,25 x 3 =1,75;

3 - число месяцев в квартале.

$Нп = (3 \cdot 5000 \cdot 1,75 + 3 \cdot 5000 \cdot 1,75^2 + 3 \cdot 5000 \cdot 1,75^3 + 3 \cdot 5000 \cdot 1,75^4) =$

= 293250 рублей - прогнозная величина расхода на 1 воспитанника детского дома на 1993 г. по статье 1 "Заработна плата".

По статье 2 "Начисления на заработную плату" расчеты производятся по следующей формуле:

$$Нп_2 = a_2 \cdot c \,, \qquad [11]$$

где: c - процент начислений на зарплату (1993 год - 40 %)

$a_2 = Нп_1$ - прогнозируемая величина зарплаты на одного воспитанника.

Расчет затрат по статье 2 будет выглядеть следующим образом:

$Нп_2 = 293250 \cdot 0,4 = 117300$ рублей

Итак, в 1993 г. по детскому дому N 9 в расчете на одного воспитанника по статье 1, согласно расчетам должно быть израсходовано 293250 рублей, а по статье 2 - 117300 рублей или в сумме 410550 рублей.

2) Расчет нормативов затрат по статье 3 "Канцелярские и хозяйственные расходы".

Для прогнозирования объема затрат по статье 3 "Канцелярские и хозяйственные расходы" пришлось подразделить данную статью на две части: 1 - канцелярские и хозяйственные товары; 2 - коммунальные услуги.

Расчет затрат на канцелярские и хозяйственные товары, исходя из того факта, что рост цен на данную группу осуществляется ежемесячно осуществляем по формуле:

$$Нп_{3.1} = a_{3.1}(к_{3.1} + к^{2}_{3.1} + к^{3}_{3.1} + к^{4}_{3.1} \ldots + к^{12}_{3.1}) \qquad [12]$$

где: $Нп_{3.1}$ - прогнозируемая величина расходов на канцелярские и хозяйственные товары на 1 ребенка по статье 3.1

$a_{3.1}$ - величина затрат на канцелярские и хозяйственные товары и прочие расходы в базовом периоде (месяц) на одного ребенка;

$к_{3.1}$ - месячный индекс роста цен на канцелярские и хозяйственные товары.

Поскольку мы располагаем данными о затратах по статье 3 в целом, возникает необходимость определить отдельно долю коммунальных услуг (отопление + освещение + водоканализация) в общем объеме затрат статьи 3. Для этого проводим специальные расчеты.

Доля затрат на коммунальные услуги в общих затратах статьи 3 по детскому дому:

1984 г.	1985 г.	1986 г.	1987 г.	1988 г.	1989 г.	1990 г.
33,4 %	31,4 %	33,3 %	31,0 %	35,6 %	....	17,8 %

В среднем за 6 лет - 30,4 % = 30 %.

Общая сумма расходов по статье 3 на 1 воспитанника в декабре 1992 г. составила 2 тыс.рублей, из которых:

30 % приходится на коммунальные услуги, что составляет 600 руб., а

70 % - на канцелярские и хозяйственные расходы = 1400 руб.

Учитывая, что рост цен на коммунальные услуги подвержен ежеквартальным изменениям, для расчета затрат на одного ребенка в год по статье 3 в части коммунальных услуг (3.2) необходимо использовать такую формулу:

$$Нп_{3.1} = (3к_{3.1}a_{3.1} + 3к^{2}_{3.1}a_{3.1} + 3к^{3}_{3.1}a_{3.1} + 3к^{4}_{3.1}a_{3.1})$$

$$Нп_{3.1} = 3a_{3.1}(к_{3.1} + к^{2}_{3.1} + к^{3}_{3.1} + к^{4}_{3.1}), \qquad [13]$$

где:

$Нп_{3.1}$ - прогнозная величина расхода на одного ребенка по коммунальным услугам;

3 - число месяцев в квартале;

$a_{3.1}$ - величина затрат на коммунальные услуги на одного воспитанника в базовом периоде (в данном случае - декабрь 1992 года);

$к_{3.1}$ месячный индекс роста цен на группу товаров и услуг;

3 - число месяцев в квартале.

Коэффициент среднемесячного роста цен по канцелярским и хозяйственным товарам составил 1,2; по коммунальным услугам 1,37. Расчет нормативных затрат по статье 3:

$$Нп_{3.1} = 1400 \cdot (1,2 + 1,2^{2} + 1,2^{3} + 1,2^{4} + 1,2^{5} + 1,2^{6} + 1,2^{7} + 1,2^{8} + 1,2^{9} + 1,2^{10} + 1,2^{11} + 1,2^{12}) = 66430 \text{ руб.}$$

$$Нп_{3.1} = 3600 \cdot (1,36 + 1,36^{2} + 1,36^{3} + 1,36^{4}) = 16452 \text{ руб.}$$

Итого по статье 3 "Канцелярские и хозяйственные расходы": 66430 + 16452 = 82900 руб. – необходимо запланировать на 1993 год в расчете на одного воспитанника детского дома.

3) Расчет нормативов затрат по статье 9 " Питание "

В основу расчетов стоимости питания на 1 ребёнка по ст.9 "Питание" были положены натуральные нормы питания в детских дошкольных учреждениях, утвержденные Постановлением Министерства просвещения СССР от 12 апреля 1984 г. N 317.

Рассчитанный средний месячный индекс роста цен на питание составил 1,27.

Формула расчета стоимости питания выглядит следующим образом:

$$Нп_{9} = a_{9}(к_{9} + к^{2}_{9} + к^{3}_{9} + \ldots к^{12}_{9}) \qquad [14]$$

где: a_{9} - величина затрат на питание 1 ребенка в базовом периоде за 1 месяц (декабрь 1992 г. - 3931,44 руб.);

$к_{9}$ - месячный индекс роста цен на питание - 1,27;

1-12 - число месяцев в году (12)

Таким образом, расчет затрат по ст.9 на 1993 г. при базовой величине стоимости питания в декабре 1992 г. - 3931,44 руб. будет следующий:

$$Нп_9 = 3931,44 \cdot (1,27+1,27^2+1,27^3+1,27^4+1,27^5+1,27^6+1,27^7+ +1,27^8+1,27^9+1,27^{10}+1,27^{11}+1,27^{12}) = 306810 \text{ руб.}$$

- необходимая величина затрат на 1993 г. по статье 9 "Питание" на воспитанника детского дома N 9 г.Екатеринбурга.

4) Расчет нормативов затрат по статье 12 "Приобретение оборудования и инвентаря".

Средняя величина (**к**) цепного индекса роста цен приобретения оборудования на воспитанника в 1992 г. - 1,14.

Расчет стоимости затрат на одного воспитанника, учащегося по статье 12 предлагаем вести по формуле:

$$Нп_{ц} = a_{ц} \times к_{ц}^{7}. \qquad [15]$$

где: $a_{ц}$ - величина затрат (годовая) на приобретение оборудования и инвентаря на одного воспитанника;

$к_{ц}$ - месячный индекс изменения стоимости по статье 12.

Поскольку приобретение оборудования и инвентаря производится, как правило, один раз в год, стоимость приобретенного оборудования рассчитывается на середину года - месяц июль (7-ой).

Рассчитываем годовую величину затрат по статье 12 на одного воспитанника детского дома в ценах июля 1993 года:

$$Нп_{ц} = 6869,9 \times 1,4^{7} = 6869,8 \times 2,5 = 17175 \text{ руб.}$$

- необходимая величина затрат по статье 12 в расчете на одного воспитанника на 1993 год.

5) Расчет нормативов затрат по статье 14 "Приобретение мягкого инвентаря и обмундирования".

Поскольку приобретение мягкого инвентаря и обмундирования, как и по статье 12 производится один раз в год, стоимость его приобретения рассчитывается на середину года - июль (7-ой) месяц.

Расчет норматива затрат по ст.14 "Приобретение мягкого инвентаря и обмундирования на одного воспитанника детского до-

ма" ведем по формуле, которая имеет следующий вид:

$$Нп_{м} = а_{м} \times к^{t}_{м} \qquad [16]$$

где: $а_{м}$ - величина затрат (годовая) на приобретение обмундирования и мягкого инвентаря на одного воспитанника детского дома;

$к_{м}$ - месячный индекс роста цен по статье 14.

Стоимость затрат на 1 воспитанника детского дома по статье 14 "Приобретение обмундирования и мягкого инвентаря" составила:

$Нп_{м} = 8610 \times 1,1^{t} = 8610 \times 1,95 = 16778,5$ рублей.

где: 8610 - годовая величина затрат в расчете на одного воспитанника детского дома в ценах июля 1992 г.;

1,1 - месячный индекс роста цен.

Таким образом, в 1993 году на статью 14 "Приобретение мягкого инвентаря и обмундирования" необходимо было запланировать в расчете на 1 воспитанника 16778,5 рубля.

6) Расчет нормативов затрат по статье 16 "Капитальный и текущий ремонт".

Расчет инфляционной составляющей по статье 16, на наш взгляд, проводить нецелесообразно, поскольку в соответствии с распоряжением Правительства Свердловской области от 16.02.92 г. N 30-рп и на основании решения межведомственной комиссии с 01.02.1992 г. при подобных расчетах применяется индекс инфляции , утверждаемый соответствующими службами Правительства Свердловской области ежемесячно.

Полагаем целесообразным для выявления объема затрат на 1 воспитанника детского дома в 1993 году на ст.16 "Капитальный и текущий ремонт" воспользоваться методикой расчета, представленной в настоящей работе.

Расчет общественно необходимых затрат проводим на основании таблицы 20 "Общая схема расчета стоимости содержания одного воспитанника детского дома":

а) Из колонки 5 табл.20 суммируем долю (%) уже просчитанных статей (1,2,3,9,12,14):

41,2 +3,0 +8,6 +21,3 +3,6 +9,1 = 86,8 (%)

б) Суммируем уже спрогнозированные величины затрат (руб.) по ст. 1, 2, 3, 9, 12, 14:

293250+117300+82968+306810+17175+16778,5=834281 руб.=834тыс.руб

в) Путем составления простой пропорции вычисляем объем расходов по всем статьям затрат на 1 воспитанника в детском доме:

834 т.р. - 86,8 % x = 834 x 100% / 86,8% = 960,86 = 961 т.р.
x - 100 %

г) Учитывая, что доля ст. 16 в общей структуре расходов составляет 8,6 %, считаем объем затрат по ст. 16 в рублях на 1 воспитанника детского дома в 1993 году:

$Нп_{16}$ = 961 тыс.руб. * 0,086 = 82,6 тыс.руб.

д) Зная, что "Прочие расходы" составляют 4,6 % в общей структуре затрат на содержание 1 ребенка в детском доме, находим значение этой статьи расходов (в рублях):

$Нп_{пр.}$ = 961 тыс.руб. * 0,046 = 44,2 тыс.руб.

Таким образом, общая величина затрат на содержание, обучение и воспитание воспитанника детского дома в 1993 году должна была составить 961 тыс.руб.

Считаем необходимым особо подчеркнуть, что оптимальным временным лагом при прогнозировании затрат в условиях инфляции, на наш взгляд, является квартал - три месяца. И это объясняется следующими причинами:

- во-первых, выявленной тенденцией скачкообразного роста инфляции в течение квартала (резкий скачок цен в первый месяц квартала и их незначительное увеличение в течение двух последующих месяцев);

- во-вторых, цикличной нагрузкой в каждом квартале на ту или иную статью затрат. Например, по статье 9 "Питание" на третий квартал (каникулярное время) в детском доме увеличиваются нормы питания;

- в-третьих, надеждой на ежеквартальную индексацию дохо-

дов Правительством России;

- в-четвертых, поквартальные расчеты позволяют избежать серьезных погрешностей и обеспечивают более высокую точность прогнозов затрат, хотя и являются чрезвычайно трудоемкими. К примеру, прогноз на 1 квартал 1993 года целесообразно производить на основе расчета инфляционных коэффициентов за IV-ый квартал 1992 года; на II квартал 1993 года - на основе коэффициентов, рассчитанных на 1-ый квартал 1993 года и так далее.

Хотелось бы заметить, что сбор фактического материала, его подготовка к машинной обработке и проведение самих расчетов - работа чрезвычайно трудоемкая. Вместе с тем полагаем, что формулы, использованные для расчетов в настоящей работе, могли бы быть применимыми при прогнозировании затрат на содержание, обучение, воспитание одного ребенка в учреждениях народного образования при условии наличия исходного фактического материала для расчетов в полном объеме, предусмотренном предлагаемой методикой, и учета конкретных особенностей функционирования этих учреждений.

З А К Л Ю Ч Е Н И Е

Необходимость финансового обеспечения функционирования и развития социальной сферы требует совершенствования формирования местных бюджетов, которое будет способствовать повышению самостоятельности органов местного самоуправления, обеспечивать возможность полнее использовать результаты развития экономики на подведомственной им территории.

В условиях рыночной экономики повышается роль местных бюджетов, обеспечивающих населению гарантированный уровень предоставления социально-культурных благ и услуг, а также стабильность финансирования бюджетных организаций социальной инфраструктуры.

Проведенный комплексный анализ бюджетного механизма финансирования социальных объектов города (на примере г. Екатеринбурга) позволил разработать схему финансирования социальной инфраструктуры крупнейшего города в рыночных условиях с учетом инфляционной составляющей. Для прогнозирования расходов на содержание и развитие социальных объектов разработаны алгоритм и необходимый методический инструментарий.

Рассчитанная по изложенной в работе методике необходимая величина годовых затрат на одного воспитанника детского дома в несколько раз превышает рекомендуемые "сверху" нормативы расхода.

Это позволяет судить о том, насколько занижены и отстают рекомендуемые нормативы от реальности, что объясняется отсутствием методических разработок по прогнозированию нормативов бюджетных расходов в условиях инфляционных процессов.

Разработанная методика учета инфляционной составляющей при расчете затрат в учреждениях народного образования прошла практическую апробацию на объектах системы народного образования и показала хорошую работоспособность. Она чувствительна к инфляционным изменениям и позволяет наиболее точно прогнозировать предполагаемые расходы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Маркс К., Энгельс Ф. Диалектика природы. Роль труда в процессе превращения обезьяны в человека //Соч. - 2-е изд. - Т.20. - С.486-500.

2. Маркс К., Энгельс Ф. Нищета философии. Ответ на "Философию нищеты" господина Прудона. Гл.1. Научное открытие// Соч. - 2-е изд. - Т.4. - С.71-127.

3. Маркс К., Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. В связи с исследованиями Льюиса Г.Моргана//Соч. - 2-е изд. - Т.21. . С.23-178.

4. Маркс К., Энгельс Ф. Процесс производства капитала. Отд.1. Товар и деньги//Соч. -2-е изд. - Т.23. - С.43-156.

5. Маркс К., Энгельс Ф. Капитал. Т.3 .Процесс капиталистического производства, взятый в целом. Гл.10. Выравнивание общей нормы прибыли посредством конкуренции. Рыночные цены и рыночные стоимости. Добавочная прибыль//Соч.- 2-е изд. - Т.25. Часть 1. - С.189-218.

6. Маркс К., Энгельс Ф. Капитал. Т.3. Процесс капиталистического производства, взятый в целом. Гл.15. Развитие внутренних противоречий закона//Соч.- 2-е изд. - Т.25. Часть 1- С.264-292.

7. Маркс К., Энгельс Ф. Капитал. Кн.4. Теории прибавочной стоимости. Часть 2. Гл.17. Рикардовская теория накопления. Критика ее. Выведение кризисов из основной формы капитала// Соч. - 2-е изд. - Т.26.Часть 2. - С.523-606.

8. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации - России. - М.: Известия, 1992. - 112с.

9. Бюджетное послание Президента Российской Федерации на 1993 год. - М.: 1992. - 540с.

10. Закон РФ "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления"//Российская газета. - 1993. - 30 апреля.

11. Абанкина И.В. Исследование развития городских систем: опыт применения детерминационного анализа/В сб.трудов: Пробле-

ма системного анализа и моделирования развитых городов и систем населенных мест. - М.: ВНИИСИ, 1982, ВП N 5. С.110-118.

12. Аитов Н.А. Социальное развитие регионов. - М.: Мысль, 1985. - 220 с.

13. Аитов Н.А. Управление развитием социальной структуры советского общества/Отв.ред. В.А.Мансурсов. - М.: Наука, 1988. - 169 с.

14. Анимица Е.Г. Размещение производительных сил и экономика районов: Учебное пособие. - Свердловск: Свердл.ин-т народного хозяйства, 1990. - 78с.

15. Анохин А.А. Региональные проблемы социального развития/Под ред. С.Б.Лаврова. - Л.: Изд-во Ленингр.ун-та, 1986. - 133 с.

16. Баранов А.В. Социально-демографическое развитие крупного города. - М.: Финансы и статистика, 1981. - 191 с.

17. Бокова С.В., Чувахина Т.Г. Регулирование и финансирование коммунального хозяйства//США. - 1992. - N 4. - С.108-116.

18. Боронников А.Д.Город в буржуазном обществе: критический анализ западногерманской немарксистской социологии города 1945-1985 гг. Автореф.дис.канд.экон.наук. - М.; 1987.

19. Важенин С.Г. Социальная инфраструктура народнохозяйственного комплекса (политэкономический аспект регионального развития). - М.: Наука, 1984. - 174 с.

20. Веселовский С.Я. Американская модель приватизации. Государство и бизнес в качестве партнеров /Государственная собственность в развитых капиталистических странах в 80-е годы: курс на приватизацию и создание смешанных предприятий.Сборник обзоров. - М.: ИНИОН АН СССР. - 1989. - С.208-254.

21. Волобуев В.П. Финансовые дилеммы США (эволюция бюджетного регулирования экономики). - М.: Наука, 1987. - 192с.

22. Волькенштейн А.А. Фактор//Большая советская энциклопедия. В 30 т. - М.: Советская энциклопедия, 1977. - Т.27. - С.194.

23. Гайсин Ф.А. Некоторые методологические вопросы планирования экономического и социального развития городов// Проблемы научного коммунизма. - 1979. - вып.13. - С.98-118.

24. Город: проблемы социального развития/А.В.Дмитриев, М.Н.Межевич, Л.С.Березин и др./Под ред.А.В.Дмитриева и М.Н.Ме-

жевича. - Л.: Наука, Ленингд.отд-е, 1982. - 173 с.

25. Государственная собственность в развитых капиталистических странах в 80-е годы: курс на приватизацию и создание смешанных предприятий. Сборник обзора. - М.: ИНИОН, 1989. - 288с.

26. Громыко В.В. План и рынок в воспроизводстве рабочей силы: опыт развитых государственных стран. - М.: Изд-во ВЗПИ, 1992. - 159с.

27. Грузинов А.С., Ромин В.П. Город: управление, проблемы. - Л.: Лениздат, 1977. - 175с.

28. Данилов Н.И. Экономика города и перестройка. - М.: Советская Россия, 1990. -248 с.

29. Джон К.Гэлбрейт. Экономические теории и цели общества: Пер с англ./Общ.ред. и предисл. акад. Н.Н.Иноземцева и чл.-корр. АН СССР А.Г.Милейковского - М.: Прогресс, 1976.-406с.

30. Дмитриев А.В., Межевич М.Н. СССР - США: социальное развитие в городах (Опыт сравнительного анализа). - Л.: Наука, Ленингр.отд-е, 1987. - 175с.

31. Дудкина И.А. Денежные доходы и уровень бедности в США//Общественные науки за рубежом. РЖ серия 3 "Философия и социология". - 1990. - N 1. - с.170-174.

32. Колков А.С., Зуев В.М. Развитие социалистического города. - И.: Экономика, 1984. - 247с.

33. Западная Европа: парадоксы регулирования/Отв.ред. В.Н.Шенаев, В.И.Кузнецов. - М.: Мысль, 1988. - 248с.

34. Заяц Р.В., Колчанов В.Л. Моделирование социально-экономического развития многофункционального города. - Киев, Общество "Знание" УССР. - 1981. - 23с.

35. Зинин В.Г., Зайцева Л.М. Ресурсный потенциал сферы культуры. - М.: Знание, 1989. - 64с. (Новое в жизни, науке, технике. Сер."Экономика", N 3).

36. Казанцева М.С.Финансирование социальной инфраструктуры города в условиях самоуправления (на примере г.Казани): Автореф.дис.канд.экон.наук. - М., 1991.

37. Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег: Пер. с англ./Общ.ред. и предсл. А.Г.Милейковского и И.М.Осадчей.- М.: Прогресс, 1978. - 495 с.

38. Кочерга А.И., Мазараки А.А. Народнохозяйственный

комплекс и социальные проблемы. - М.: Мысль, 1981. - 271с.

39. Лебедева Л.Ф. Государственное вспомоществование// США. - 1992. - N 2. - С.64-72.

40. Маергойз И.М. Географическое учение о городах. - М.: Наука, 1987. - 118 с.

41. Митрикас А. Методологические вопросы определения уровня социального развития регионов/В кн. Планирование социального развития региона - Л.: Наука, 1988. - С.23-29.

42. Михайлов Е.Д. Город на "хозрасчете"//США. - 1989. - N 9. - С.22-30.

43. Налоги в развитых капиталистических странах: теория, практика, проблемы. - М.: НИФИ, 1990. - 60с.

44. Некрасов А.Н. Региональная экономика. - М.: Экономика, 1975. - 320с.

45. Никитин В.С. Управление развитием города и урбанизированных территорий в условиях перехода к рыночным отношениям: Автореф. дис.канд.экон.наук.- М. 1990.

46. Павельсон М. Социально-экономические различия и развитие городов//Город и регион: Воспроизводственные процессы. - Таллин: ТПИ, 1987. - 156с.

47. Петров В.А. Социально-демографическая структура городского населения и его занятости/Под ред. Б.Д.Броева. - М.: Финансы и статистика, 1981.- 151 с.

48. Погребинский А.П. Государственные финансы царской России в эпоху империализма. - М.: Финансы, 1968. - с.29.

49. Поляк Г.Б. Финансы местных Советов. - М.: Финансы и статистика, 1991. - 152с.

50. Розенберг А.М. Социалистический город: актуальные проблемы управления социальной инфраструктурой /Социалистический город как объект исследования и управления. Часть 2. Секционные заседания. - Л.: Наука, 1987. - 288с.

51. Русские биржевые ценности 1914-1915/Под ред. М.И.Боголепова - Петроград, 1915.

52. Руткевич М.И. Диалектика и социология. - М.: Мысль, 1980. - 356с.

53. Самуэльсон П. Экономика/Пер. с англ. В.Д.Антонова и др. Вступ. статья А.А.Арзуманяна. - Ксерокопия. - М., 1964. - 843с.

54. Социальные проблемы и социальная политика//Современ-

ны: Соединенные Штаты Америки: Энциклопедический справочник. - М.: Политиздат, 1988. - С.220-260.

55. Степаненко А.В. Города в условиях развитого социализма. - Киев: Наукова думка, 1981. - 296с.

56. Столмов Л.Ф. Изучение и прогнозирование покупательского спроса - М.: Экономика, 1972. - 231с.

57. Тимчук Н.Ф. Город и район: регулирование комплексного развития. - М.: Экономика, 1980. - 159с.

58. Управление развитием крупных городов/Под ред.И.И.Сигова. - Л.: Наука, 1985. - 210с.

59. Финансы и кредит СССР: Учебник/Л.А.Дробозина, В.В.Демьянцев, В.С.Захаров и др./Под ред.проф.Л.А.Дробозиной.- 2-е изд. перераб. и дополн. - М.: Финансы и статистика, 1988. - 463с.

60. Финансы капитализма: Учебник/Б.Г.Болдырев, Л.П.Окунева, Л.П.Павлова и др./Под ред.Б.Г.Болдырева. - М.: Финансы и статистика, 1990. - 384с.

61. Черник Д.Г. Бюджет Москвы: взгляд сквозь столетие: 1890-1990. - М.: Московский рабочий, 1991. - 190с.

62. Черник Д.Г. Налоги в странах с развитой рыночной экономикой//Российский экономический журнал. - 1992. - N 7.- С.-108-117.

63. Чибрикин В.Взрыв вроде мирный, а жертвы есть //Комсомольская правда. - 1992. - 8 апреля.

64. Ширкевич Н.А. Местные бюджеты. - М.: Финансы и статистика, 1991. - 128с.

65. Экономикс /П.Самуэльсон, В.Нордхаус.Пер. и реформирование: Б.И.Домненко, А.П.Бычковой, М.К.Горячева и др.- М. [illegible]

66. Юферев О.В. Планирование социально-бытовой инфраструктуры: социологический подход. - М.: Экономика, 1990. - 12[illegible]

Приложение 1

Уровень обеспеченности и финансирование социальной инфраструктуры городов Свердловской области в 1989 году

Города	Средневзвешенный коэффициент обеспеченности населения	Ранг города	Процент удовлетворения потребностей в финансовых ресурсах	Доля капитальных вложений в общей сумме расходов на социальное развитие города, %
I-ая группа				
1. Тавда	0,41	15	...	34,2
2. Ивдель	0,45	14	39,6	15,7
3. Камышлов	0,48	13	25,9	54,6
4. Кушва	0,53	11	36,7	20,1
5. Ирбит	0,53	11	...	39,3
6. Невьянск	0,54	10	37,2	37,3
г. Екатеринбург	0,54	10	52,0	41,1
II-ая группа				
1. Кировград	0,66	1	68,5	39,2
2. Асбест	0,65	2	70,1	42,3
3. Сухой Лог	0,64	3	51,5	...
4. Верхняя Пышма	0,64	3	46,1	57,9
5. Верхняя Салда	0,63	4	68,7	11,9
Среднее значение по городам			45,5	

Приложение 2

Распределение городов Свердловской области по основному источнику финансирования в 1989 г.

	Источники финансирования	Доля в общих затратах на воспроизводство и развитие социальной инфраструктуры города, %
Наибольший удельный вес в финансировании социальной инфраструктуры	Городской бюджет	Карпинск - 50,4; Каменск-Уральский - 51,7; Невьянск - 54,9; Березовский - 56,2; Серов - 57,8; Ивдель - 59,1; Красноуральск - 65,5; Кушва - 71,8.
	Средства предприятий	Тавда - 50,5; Ревда - 55,5; Полевской - 56,2; Североуральск - 59,2; Верхняя Салда - 67,9
	Централизованные средства (выше 16,9 %)	Реж - 19; Невьянск - 19,8; Каменск-Уральский - 24,2; Березовский - 24,8; Первоуральск - 25,2; Алапаевск - 26,2; Артемовск - 31,4; Верхняя Пышма - 31,8; Камышлов - 37,8
Наименьший удельный вес в финансировании социальной инфраструктуры	Городской бюджет	Верхняя Салда - 32,0; Полевской - 33,1; Реж - 35
	Средства предприятий	Камышлов - 15,8; Березовский - 19,1; Нижняя Тура - 21,4
	Централизованные средства	Нижняя Тура - 1,7; Краснотурьинск - 7,5; Кировград - 8,7.

Приложение 5

Расчет объемов капитальных вложений, необходимых для воспроизводства и развития объектов социальной инфраструктуры города до нормативной в прогнозируемом периоде

Отрасли социальной инфраструктуры	Фактическое наличие на 1.01.	Норматив	Наличие объектов обеспечивающих нормативный уровень на прогнозный период	Ввод в действие объектов социальной инфраструктуры для достижения нормативной обеспеченности	на покрытие выбытия	всего	Сметная стоимость единичной мощности на начало прогнозного периода, тыс. рублей	Объем капитальных вложений для воспроизводства и развития объектов города до нормативной обеспеченности в прогнозном периоде
1	2	3	4	5	6	7	8	9
				гр. 4- гр. 2		гр. 5+ гр. 6		гр7 х гр8

Приложение 4

Нормы выбытия объектов социальной инфраструктуры за год , (%)

Показатели	Ежегодные нормы
По жилищному фонду	0,45
По общественным зданиям	0,8
По инженерным сетям (кроме тепловых и газовых сетей)	2,0
По зеленым насаждениям	1,5
По тепловым и газовым сетям	5
По источникам тепла	3,5
По дорогам	5
По уборке территорий	5
По вывозке мусора	9,6
По городскому пассажирскому транспорту	1

Приложение 5

Необходимые капитальные вложения для воспроизводства и развития объектов социальной инфраструктуры города Екатеринбурга

Показатели	ВСЕГО	в том числе				
		жилищное хозяйство	коммунальное хоз-во	народное образование	здравоохранение	культура
Ежегодные капитальные вложения, необходимые для воспроизводства объектов социальной инфраструктура, млн. руб.	174,8	71,7	60,9	14,9	21,2	6,1
- в процентном отношении к общей сумме на воспроизводство, %.	100	41	35	9	12	3
Ежегодные капитальные вложения, необходимые для достижения нормативных показателей к 2004 г., млн. руб.	523,1	283,0	100,0	60,1	45,6	34,4
- в процентном отношении к общей сумме на развитие, %;	100	54	19	11,5	8,7	6,8
- в процентном отношении к вложениям в жилищное хозяйство, %	-	100	35	21	16	13
Ежегодные капитальные вложения, необходимые для воспроизводства и развития объектов социальной инфраструктуры, млн. руб.	988	432	344	91	69	52
- процентном отношении к общим затратам, %;	100	44	35	9	7	5
- в процентном отношении к затратам в жилищное хозяйство, %	-	-	80	20	16	11

Галина Алексеевна Ковалева
Эвелина Вячеславовна Пешина

Механизм формирования бюджетной потребности развития социальной сферы крупнейшего города

Рекомендовано к изданию Ученым советом
Института философии и права и НИСО УрО РАН

ЛР № 020764

Ответственный за выпуск - Николова А.И.

Подписано в печать 5.04.94 г.
Формат 60x84 1/16 Печать офсетная Уч.-изд.л. 7,5
Усл.печ.л. 7,5 Тираж 50
Заказ № 1883

Отпечатано в Уральском институте типового проектирования
620004, г. Екатеринбург, ул. Чебышева, 4.