



---

**Комитет экспертов по государственному  
управлению**

**Третья сессия**

Нью-Йорк, 29 марта — 2 апреля 2004 года

Пункт 3 предварительной повестки дня\*

**Оживление государственного управления**

**Базовые данные по государственному сектору  
и налогообложению**

**Доклад Секретариата\*\***

*Резюме*

В настоящем докладе, в котором приводятся обновленные и расширенные результаты работы, ранее проведенной Департаментом по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций, содержится обзор расходов и поступлений органов государственного управления более низкого уровня в дополнение к расходам и поступлениям центральных органов государственного управления. Авторы доклада с сожалением указывают на отсутствие консолидированных счетов органов государственного управления и рекомендуют уделять приоритетное внимание их составлению, прежде всего счетов расходов по функциям.

---

\* E/C.16/2004/1.

\*\* Задержка с представлением настоящего доклада обусловлена необходимостью получения дополнительных данных.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение и резюме . . . . .	1–13	3
I. Потребление органов государственного управления. . . . .	14–31	7
II. Расходы центральных органов государственного управления. . . . .	32–38	18
III. Налоговые поступления центральных органов государственного управления	39–44	22
IV. Расходы и налоговые поступления субнациональных (местных) органов государственного управления . . . . .	45–51	26
V. Совокупные налоговые поступления органов государственного управления	52–55	29
VI. Рекомендации . . . . .	56–57	33
Приложение. Таблицы добавления . . . . .		35

## Введение и резюме

1. Государственный сектор состоит из органов государственного управления, которые функционируют вне рынка, и государственных предприятий, действующих на рынке. Органы государственного управления занимаются сбором налогов, субсидируют частные и государственные учреждения, перераспределяют поступления в пользу таких групп, как безработные, пенсионеры или держатели государственных облигаций, и на безвозмездной основе (или по не имеющим экономического обоснования ценам) обеспечивают снабжение товарами и услугами. Государственные предприятия участвуют в многочисленных производственных видах деятельности — от выплавки стали и выработки электроэнергии до управления почтовыми системами. Однако в связи с тем, что они взимают с потребителей плату за свои товары и услуги, они не являются частью органов государственного управления и исключены из приводимых ниже статистических данных<sup>1</sup>.

2. В настоящем докладе обновляются данные о государственном секторе, собранные четыре года назад Отделом государственной экономики и государственного управления Секретариата Организации Объединенных Наций, которые существуют в электронной форме (по адресу [www.unpan.org](http://www.unpan.org)) и печатном виде (в части второй “World Public Sector Report, 2001: Globalization and the State” («Доклада о положении в государственном секторе в мире, 2001 год: глобализация и государство»)<sup>2</sup>). Он подготовлен в развитие уже проделанной работы и содержит анализ расходов и поступлений органов государственного управления более низкого уровня, помимо тех, которые относятся к центральным органам государственного управления. Наряду с этим настоящий доклад является менее масштабным по причине того, что он посвящен анализу платежей и в нем не рассматриваются вопросы занятости. Это обусловлено характером имеющихся данных: данные о государственных расходах и налогообложении, особенно для органов государственного управления более низкого уровня, являются неполными, при этом данные о занятости в государственном секторе в большинстве случаев практически полностью отсутствуют. Все данные взяты из последней общемировой таблицы Пенсильванского университета (ОТП)<sup>3</sup>, сборников “International Financial Statistics” («Статистика международных финансов») и “Government Finance Statistics” («Статистика государственных финансов») Международного валютного фонда (МВФ). Эти показатели относятся к периоду 1990–2002 годов и проанализированы по пяти основным категориям: а) потребление органов государственного управления (вид расходов); б) расходы центральных органов государственного управления; в) налоговые поступления центральных органов государственного управления; г) расходы и налоговые поступления местных органов государственного управления; и е) совокупные налоговые поступления органов государственного управления.

3. Потребление органов государственного управления является частью совокупных расходов органов государственного управления всех уровней. В широком смысле такое потребление состоит из товаров и услуг, предоставляемых органами государственного управления населению. В него не включают субсидии и трансферты в денежной форме, например выплату пенсий по старости или процентов по государственному долгу. В узком смысле

оно известно как *фактическое* потребление органов государственного управления и включает только расходы на те виды коллективного обслуживания, которые рассчитаны на все население, а не на отдельных лиц и отдельные группы. Такое узкое определение используется лишь изредка, в то время как оценки потребления органов государственного управления в широком смысле используются весьма широко.

4. Хотя валовой внутренний продукт (ВВП) иногда определяют как «валовой внутренний продукт по рыночным ценам», такое определение не совсем точно. Потребление органов государственного управления в качестве одного из компонентов ВВП рассчитывается не по рыночным ценам (которые равны нулю), а на основе затрат органов государственного управления на предоставление населению «бесплатных» товаров и услуг. Когда компания частного сектора бесплатно предоставляет населению тот или иной вид услуг, связанные с ним издержки не включаются в ВВП, так как соответствующая рыночная стоимость равна нулю. Когда же бесплатные услуги предоставляют органы государственного управления, соответствующие издержки включаются в ВВП. В том случае, если бесплатно транслирующая свои передачи коммерческая радиостанция переходит из частных рук в некоммерческую государственную собственность, измеряемый объем ВВП увеличивается.

5. В настоящем докладе показано, что во внутренних ценах доля потребления органов государственного управления в ВВП в последние годы изменилась незначительно: соответствующий медианный или невзвешенный средний показатель по 101 стране увеличился с 15,2 процента в 1990 году до 15,6 процента в 2002 году. Интересным моментом является уменьшение различий по странам, так как наблюдается тенденция к сближению этого статистического показателя в разных странах. Несмотря на все большее сходство между различными группами стран, по-прежнему наблюдается значительный разрыв между развитыми и развивающимися странами: медианный показатель доли потребления органов государственного управления в развитых странах превышает 18 процентов ВВП, в то время как аналогичный показатель в развивающихся странах не достигает 14 процентов (см. таблицу 1).

6. При изучении компонентов ВВП, для расчета которых используются внутренние цены стран, следует помнить о том, что относительные цены весьма различаются по странам. Для таких услуг, как стрижка, медицинское обслуживание, обучение в школах или общее управление, редко существует международный рынок, поэтому их стоимость, как правило, ниже в странах с более низким уровнем заработной платы. В отличие от этого товары часто обращаются на международном рынке, в связи с чем цены на них, независимо от различий в уровне заработной платы, в разных странах оказываются сходными. Поскольку в структуре потребления органов государственного управления преобладают услуги, их относительная стоимость выше в тех странах, в которых выше уровень заработной платы.

7. Использование показателей паритета покупательной способности (ППС) позволяет корректировать различие в относительных ценах и получать показатель ВВП в таком виде, как будто стоимость товаров и услуг в разных странах является одной и той же. После пересчета ВВП по ППС развитые и развивающиеся страны располагаются в обратном порядке: медианный

показатель доли потребления органов государственного управления в ВВП составляет 16 процентов для развитых стран и 21 процент для развивающихся стран. Самая высокая доля потребления органов государственного управления в ВВП после пересчета по ППС наблюдается в странах с переходной экономикой.

8. Данные о расходах органов государственного управления имеются примерно по всем тем странам, по которым существуют данные о потреблении органов государственного управления, однако, поскольку консолидированные счета ведутся лишь для центральных органов государственного управления, именно эти данные обычно приводятся в качестве «расходов органов государственного управления». Хотя такие статистические данные рассчитываются лишь во внутренних ценах (без пересчета по ППС) и не включают одну крупную переменную составляющую совокупных расходов органов государственного управления, в настоящем докладе они рассматриваются довольно подробно. Расходы центральных органов государственного управления соответствуют структуре потребления органов государственного управления во внутренних ценах, и, как правило, их доля в ВВП выше в развитых странах и странах с переходной экономикой, нежели в развивающихся странах. Для налоговых поступлений центральных органов государственного управления характерна аналогичная структура, однако поступления от налогообложения международной торговли имеют особо важное значение для развивающихся стран, прежде всего в Африке и Азии, в то время как в развитых странах и странах с переходной экономикой важными источниками поступлений являются налоги на заработную плату.

9. Лишь по 68 странам, что составляет чуть больше половины числа стран, по которым имеются данные о потреблении органов государственного управления или расходах центральных органов власти, существует какая-либо информация о расходах органов государственного управления более низкого уровня за период с 1990 года. При наличии таких данных возникает желание сложить расходы местных и центральных органов власти, с тем чтобы получить показатель *совокупных* расходов органов государственного управления; однако, поскольку эти счета не являются консолидированными, такие расчеты будут связаны со значительным двойным счетом и завышением совокупных государственных расходов. Отсутствие консолидированных счетов в меньшей степени сказывается на показателях налоговых поступлений (хотя и не общих поступлений, которые включают межправительственные трансферты), так как неизвестны случаи того, чтобы органы государственного управления различных уровней собирали одни и те же налоги. Поэтому сумма налоговых поступлений органов государственного управления каждого уровня дает точную, или по крайней мере непредвзятую, оценку совокупных налоговых поступлений.

10. Чтобы получить определенное представление о динамике собираемых налогов, мы разбили выборку на два периода — 1990–1995 годы и 1996–2001 годы — и рассчитали среднюю долю налоговых поступлений в ВВП за каждый период. Лишь по 48 странам имеется по меньшей мере один показатель для каждого из этих двух периодов: 21 страна этой выборки относится к числу развитых стран, 14 — к числу стран с переходной экономикой и 13 — к развивающимся странам. Для всей выборки в количестве 48 стран медианный показатель доли налоговых поступлений в ВВП

увеличился незначительно — с 33,5 процента до 33,8 процента, однако медианный показатель резко повысился в развитых странах (с 38 процентов до 40 процентов), остался на уровне 19 процентов в 13 развивающихся странах и резко снизился в странах с переходной экономикой (с 35 процентов до 31 процента). Необходимо подчеркнуть, что эта выборка стран не является случайной, при этом 13 развивающихся стран относятся к странам со средним уровнем дохода, а не к группе развивающихся стран с низким уровнем дохода.

11. О доле налоговых поступлений в ВВП нередко говорят как о показателе «налогового бремени», однако такое определение является ошибочным по двум причинам. Во-первых, органы государственного управления могут обременять граждан, не собирая ни цента в виде налогов. В этой связи уместно привести пример правительства Сингапура, которое заставляет работников вносить 40 процентов заработной платы в контролируемый государством централизованный фонд вспомоществования вместо налога на заработную плату, величина которого номинально равна нулю. Другим примером является Япония, где до недавнего времени был запрещен импорт риса. В результате этого потребители были вынуждены приобретать его по высоким внутренним ценам, хотя правительство при этом не получало никаких доходов в виде налогов. Такая политика не связана с очевидным «налоговым бременем», однако ограничения на импорт фактически принимают форму налога на рис в пользу не органов государственного управления, а местных производителей риса. Практически во всех странах мира существует немало примеров аналогичного бремени, возлагаемого органами государственного управления на потребителей и трудящихся.

12. Второй причиной невозможности оценить налоговое бремя по доле налогов в ВВП является то, что данный показатель не отражает выгоды от расходов органов государственного управления, т.е. подспудно предполагается, что налогоплательщики ни в какой форме не получают обратно собранные с них налоги. Если органы государственного управления являются коррумпированными или неэффективными, то вполне возможно, что даже относительно низкий показатель доли налогов в ВВП отражает большое бремя для налогоплательщиков, которые практически ничего не получают в обмен на свои деньги. Иными словами, большое значение имеет эффективность расходов органов государственного управления. Когда такие расходы представляют собой трансферты в денежной форме или ваучеры, за которые на рынке можно получить продовольствие, жилищные и другие услуги, то эффективность определяется весьма просто: достаточно подсчитать расходы на управление этой программой и выяснить, получают ли трансферты в денежной форме или товары и услуги те лица, для которых они предназначены. В тех случаях, когда услуги оказывают сами органы государственного управления, отсутствует механизм оценки на основе рыночных показателей, поэтому определить эффективность такой деятельности трудно, хотя и возможно.

13. Приоритетным вопросом должно стать составление консолидированных счетов сектора государственного управления, прежде всего в том, что касается расходов по функциям. После подготовки таких счетов для конкретной страны внимание можно сосредоточить на таких других проблемах, как количественная оценка налоговых расходов, сходное с налогообложением воздействие законодательства и торговых ограничений и необходимость отказа от оперативно-бухгалтерского метода учета расходов государственного

управления в пользу количественно-суммового метода<sup>4</sup>. Все эти проблемы, несмотря на их серьезность, тускнеют на фоне полного отсутствия консолидированных счетов сектора государственного управления во всех странах и отсутствием каких-либо счетов с данными о деятельности органов государственного управления более низкого уровня в большинстве развивающихся стран. В условиях, когда аналитики не имеют представления о том, каковы расходы органов государственного управления и на какие товары и услуги идут эти средства, невозможно даже приступить к анализу эффективности или рациональности таких расходов.

## I. Потребление органов государственного управления

14. Потребление органов государственного управления является наиболее распространенным и одновременно наиболее превратно толкуемым показателем деятельности органов государственного управления. Данные об этом виде потребления имеются по многим странам, так как этот показатель является компонентом спроса в структуре ВВП, поэтому он на регулярной основе рассчитывается при составлении счетов национального дохода. Широко известна формула элементарной макроэкономики:

$$\text{ВВП} = \text{П} + \text{И} + \text{ПОГУ} + (\text{Э} - \text{И})$$

15. Если изложить это в словесной форме, то ВВП представляет собой сумму частного потребления (П), валовых инвестиций (И), потребления органов государственного управления (ПОГУ) и торгового баланса (экспорт (Э) – импорт (И)). Частное потребление представляет собой исключительно потребление конечных товаров и услуг. Промежуточная продукция, которая идет на производство конечной продукции, отдельно не учитывается, так как ее стоимость уже включена в стоимость конечной продукции. В этом равенстве отсутствует предпринимательское потребление, так как корпорации потребляют лишь промежуточную продукцию. Конечные товары и услуги потребляются работниками, руководителями и акционерами корпораций, но не самими корпорациями. Инвестиции включают как государственные, так и частные расходы на накопление капитала.

16. Часто непонятно, что подразумевается под потреблением органов государственного управления, так как в системе национальных счетов (СНС) предлагается не одно, а два определения, одно из которых является узким, а другое — значительно более широким. Выбор того или иного определения никак не сказывается на показателе совокупного ВВП, так как при расчете национального дохода в показатель частного потребления включается все потребление, которое не приходится на органы государственного управления. Оба этих определения относятся к потреблению всем сектором государственного управления, включая муниципальные органы власти, а не только центральное правительство.

17. Узкое определение потребления органов государственного управления, в соответствии с которым для потребления органов государственного управления иногда используется не очень удачный термин «конечное потребление органов государственного управления»<sup>5</sup>, ограничивает его расходами органов государственного управления на коллективные услуги в интересах всего общества и гласит, что «хотя коллективные услуги приносят пользу не сектору

органов государственного управления, а всему обществу в целом (или определенным группам населения), фактическое потребление этих услуг не поддается распределению среди индивидуальных домашних хозяйств или даже среди таких групп домашних хозяйств, как подсектора сектора домашних хозяйств» (СНС 1993 года, пункт 9.91). В результате этого потребление органов государственного управления ограничивается расходами на общее административное управление и такие другие коллективные блага, как правопорядок и оборона. Согласно этому определению, государственные расходы на здравоохранение и образование относятся к категории частного потребления, так как этими видами услуг пользуются конкретные пациенты и учащиеся, а не общество в целом.

18. В соответствии с более широким определением потребления органов государственного управления, под которым понимается «конечное потребление органов государственного управления», его величина равна сумме фактического конечного потребления органов государственного управления (расходов на коллективные услуги) и государственных расходов на такие индивидуально потребляемые товары и услуги, как здравоохранение и образование. Такой показатель государственной деятельности значительно больше показателя, рассчитанного на основе узкого определения. Тем не менее он меньше суммы государственных расходов, так как в него не включаются трансферты в денежной форме и расходы на инвестиции.

19. Как можно относить к категории потребления органов государственного управления расходы на товары и услуги, потребляемые частными лицами? В основе подхода на базе более широкого определения потребления органов государственного управления лежит принцип, в соответствии с которым потребление является частным только в том случае, если домашние хозяйства имеют возможность либо экономить получаемые средства, либо использовать их на цели потребления<sup>6</sup>. Поэтому государственные трансферты в натуральной форме, например в виде продовольствия, жилья, медицинского обслуживания и школьного образования, относятся к категории потребления органов государственного управления. Частное лицо может пользоваться или не пользоваться бесплатным медицинским обслуживанием, однако оно не в состоянии уменьшить потребление бесплатного медицинского обслуживания, с тем чтобы увеличить свои сбережения или пустить эти средства на приобретение одежды. Нет никакой разницы в том, является ли предоставляющее такие товары или услуги учреждение частным или государственным. Имеет значение лишь то, что органы государственного управления финансируют конкретные виды потребления. В том случае, если потребитель самостоятельно оплачивает какие-либо услуги, например, внося плату за обучение или фиксированный платеж за каждое посещение клиники или больницы, такие расходы частично относятся к потреблению органов государственного управления, а частично — к частному потреблению. Если же потребитель ничего не платит, то расходы в полном объеме учитываются как потребление органов государственного управления, независимо от того, является ли учебное заведение, больница или клиника государственным или частным учреждением.

20. Данные о конечном потреблении органов государственного управления, основывающиеся на широком определении такого потребления, ежемесячно публикуются по большому числу стран в сборнике МВФ «International

Financial Statistics («Статистика международных финансов»). Эти данные — в качестве компонента ВВП — указываются во внутренних ценах. Соотношение объема потребления органов государственного управления и остальной части ВВП зависит от конкретной страны, что затрудняет межстрановые сопоставления. Для таких услуг, как обучение в школах, уход за малолетними детьми и другими лицами и общее управление, редко существует международный рынок, поэтому их стоимость, как правило, ниже в странах с более низким уровнем заработной платы. В противоположность этому товары являются объектом международной торговли, в связи с чем цены на них, независимо от различий в уровне заработной платы, в разных странах оказываются сходными. Иными словами, относительная стоимость услуг ниже в странах с низкой заработной платой. В структуре потребления органов государственного управления преобладают услуги, поэтому в результате деления расходов на потребление органов государственного управления (в местных ценах) на величину ВВП (также в местных ценах) ведет к уменьшению расчетного показателя доли потребления органов государственного управления в ВВП стран с низким уровнем дохода.

21. В рамках Программы международных сопоставлений (ПМС), координатором которой выступает Всемирный банк, предпринимается попытка решить эту проблему путем оценки размеров ВВП той или иной страны за определенные годы не во внутренних ценах, а в ценах страны, используемой для определения масштаба цен, которой являются Соединенные Штаты. Эти цены известны под названием цен, пересчитанных по ППС, так как при их использовании доллар США имеет одинаковую покупательную силу во всем мире в отношении единой корзины товаров и услуг<sup>7</sup>. Группа исследователей отметила определенное соответствие между относительными показателями компонентов основных расходов ВВП во внутренних ценах и аналогичных компонентов, пересчитанных по ППС. Эти исследователи использовали статистические методы для экстраполяции показателей ППС на годы и страны, не охваченные ПМС. Полученные результаты известны, как указывалось выше, под названием общемировых таблиц Пенсильванского университета (ОТП). Их последний вариант содержит статистические данные по 168 странам и охватывает все или некоторые годы периода 1950–2000 годов<sup>8</sup>.

22. К сожалению, нынешний вариант ОТП страдает, по-видимому, одним серьезным недостатком: в нем не обеспечено единообразное применение термина «потребление органов государственного управления». Большинство показателей явно рассчитано на основе широкого определения потребления органов государственного управления, однако для некоторых развитых стран за отдельные последние годы приводятся данные, рассчитанные на основе узкого определения. Так, для Швеции в ОТП 6.1 за 1990–2000 годы приводятся следующие оценки процентной доли потребления органов государственного управления в ВВП:

1990 год	1991 год	1992 год	1993 год	1994 год	1995 год	1996 год	1997 год	1998 год	1999 год	2000 год
24,9	25,0	26,0	7,7	7,4	6,8	6,9	6,8	6,6	6,6	23,9

23. Нет никаких оснований считать, что потребление органов государственного управления в Швеции резко сократилось в 1993 году и затем также резко выросло в 2000 году. Вполне очевидно, что составители ОТП использовали узкое определение потребления органов государственного управления (фактическое конечное потребление) в тех немногих случаях, когда это было возможно, а во всех других случаях применяли широкое определение (конечное потребление органов государственного управления). Это не позволяет проводить межстрановые сопоставления показателей потребления органов государственного управления, для чего, собственно говоря, и предназначены показатели ППС.

24. Чтобы обойти эту проблему, мы использовали не содержащиеся в ОТП показатели потребления органов государственного управления, пересчитанные по ППС, а рассчитанные по ППС показатели ценового соотношения потребления органов государственного управления и ВВП. Затем мы разделили взятые из сборника МВФ «Статистика международных финансов» данные о потреблении органов государственного управления во внутренних ценах на относительные цены потребления органов государственного управления, с тем чтобы получить показатель расходов на потребление органов государственного управления в ценах по ППС. Такой показатель отличается от показателей ОТП только в тех случаях, когда данные во внутренних ценах ОТП отличаются от данных сборника МВФ «Статистика международных финансов», т.е. в тех случаях, когда национальные счета во внутренних ценах были пересмотрены или когда для целей ОТП применяется узкое, а не широкое определение потребления органов государственного управления. Другая серьезная проблема, которую мы не смогли решить, заключается в том, что в пересчитанных по ППС счетах данные о ценах не учитывают возможности того, что более низкие цены могут означать низкое качество услуг в странах с низким уровнем дохода.

25. В таблице А1 добавления (см. приложение «Перечень таблиц добавления», ознакомиться с которыми можно по адресу [www.unpan.org/statistical\\_databasepublicsector.asp](http://www.unpan.org/statistical_databasepublicsector.asp)) приводятся данные сборника МВФ «Статистика международных финансов» и ОТП 6.1 по странам за отдельные годы начиная с 1990 года и результаты пересчета показателей потребления органов государственного управления по ППС<sup>9</sup>. Полученные таким образом показатели ППС выглядят весьма убедительно, за исключением отдельных случаев, например резкого и неправдоподобного снижения показателей потребления органов государственного управления в 2000 году в Исландии, Испании и Новой Зеландии. Будем надеяться, что в будущем варианте общемировой таблицы Пенсильванского университета эта проблема будет решена.

26. В таблице 1 приводятся сводные показатели за 2000 год по всей выборке из 119 стран и по пяти основным рассматриваемым группам (развитые страны, страны с переходной экономикой, развивающиеся страны Африки, развивающиеся страны Латинской Америки и развивающиеся страны Азии). По каждому распределению приводятся медианные (невзвешенные) значения, а не средние значения (в виде простой средней величины), так как медианное значение дает более полное представление об общей тенденции для совокупности данных, отличающихся большим разбросом значений. Медианный показатель потребления органов государственного управления во

внутренних ценах в процентах от ВВП составляет для развитых стран 18,9 процента и примерно столько же — 18,5 процента — для стран с переходной экономикой, в то время как в развивающихся странах он равняется всего лишь 13,7 процента. Относительная цена потребления органов государственного управления в развитых странах, как правило, гораздо выше, в то время как в ценах ППС более высокая доля потребления органов государственного управления в ВВП приходится на развивающиеся страны. В странах с переходной экономикой доля показателей потребления органов государственного управления в ВВП по ППС еще выше, что обусловлено совокупностью таких факторов, как высокие относительные показатели во внутренних ценах и низкие относительные цены для показателей потребления органов государственного управления.

Таблица 1

**Потребление органов государственного управления в процентах от ВВП во внутренних ценах и ценах ППС, различные группы стран, 2000 год<sup>a</sup>**  
(Медианные значения)

	Число стран	Внутренние цены	Относительная цена потребления органов государственного управления	Цены ППС
Полная выборка	119	15,6	0,72	20,8
Развитые страны	24	18,9	1,13	16,2
Страны с переходной экономикой	14	18,5	0,65	26,4
Развивающиеся страны	81	13,7	0,60	21,0
Африка	32	13,9	0,70	20,9
Латинская Америка и Карибский бассейн	28	14,6	0,60	21,2
Азия и Океания	21	11,4	0,54	24,2

Источник: таблица А1 добавления.

<sup>a</sup> Более ранние годы для 10 стран.

27. Основной вывод, который можно сделать из данных таблицы 1, заключается в том, что доля потребления органов государственного управления в ВВП во внутренних ценах, как правило, выше в развитых, чем в развивающихся странах; обратная ситуация наблюдается при использовании цен ППС, что свидетельствует о значительно более высокой доле потребления органов государственного управления в развивающихся странах. Такой вывод является одновременно интересным и правдоподобным с одной оговоркой. Хотя вполне очевидно, что использование внутренних цен ведет к занижению уровня потребления органов государственного управления в странах с низким уровнем дохода, использование ППС вполне может приводить к его завышению. Предоставляемые органами государственного управления услуги не реализуются на внутренних и, тем более, на международных рынках, поэтому их стоимость измеряется расходами на вводимые факторы, причем весьма трудно делать поправку на качество. Учителя и административные работники в Буркина-Фасо получают значительно меньше, чем учителя и административные работники в Соединенных Штатах. Можно ли говорить о

том, что качество и производительность их труда являются одинаковыми? При составлении показателей по ППС предполагается, что это имеет место в том случае, если указанные лица учились равное количество лет, так как предусматривается лишь корректировка на число необходимых для занятия этих должностей лет обучения.

28. На рисунках I, II и III данные таблицы A1 добавления за 2000 год приводятся в иной форме. На этих рисунках изображены модифицированные прямоугольные диаграммы, известные также под названием «прямоугольники со столбиками», которые называют модифицированными в силу того, что на них не указаны медианные значения, приводимые в таблице 1. Каждая прямоугольная диаграмма содержит вертикальный столбик, соединяющий минимальное значение серии данных с ее максимальным значением. В результате этого получается «столбик» диаграммы, который графически отображает весь диапазон зафиксированных показателей для каждой серии данных. Нижняя часть прямоугольника обозначает вторую квартиль, а верхняя — третью квартиль. Таким образом, данный прямоугольник объединяет две средние квартили, т.е. средние 50 процентов показателей по каждой группе стран. Такие прямоугольные диаграммы часто используются для того, чтобы продемонстрировать разброс данных: очень длинный по отношению к высоте прямоугольника «столбик» означает, вполне возможно, наличие по меньшей мере одного резко отклоняющегося показателя. Для наших целей больший интерес представляет прямоугольник, нежели «столбик», так как он дает общее представление об основной тенденции. Высота этого прямоугольника показывает разброс показателей, не включая нижнюю и верхнюю квартили. Если расположить данные по 24 странам в порядке повышения, то шесть самых низких показателей образуют нижний «столбик», следующие 12 придутся на прямоугольник, а самые большие шесть показателей образуют верхний «столбик» диаграммы.

Рисунок I

**Отношение потребления органов государственного управления к ВВП во внутренних ценах, различные группы стран, 2000 год**  
(В процентах)

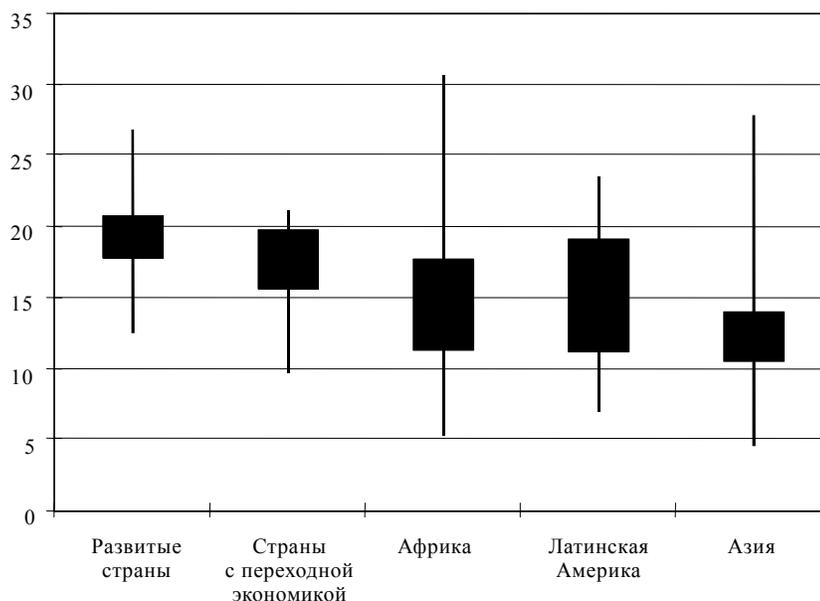




Рисунок II  
**Отношение ценового индекса потребления органов государственного управления к ценовому индексу ВВП, различные группы стран, 2000 год**

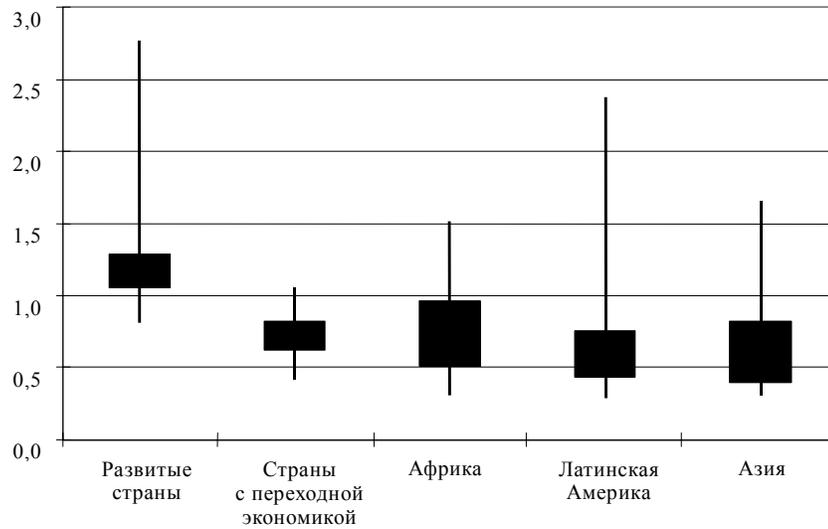
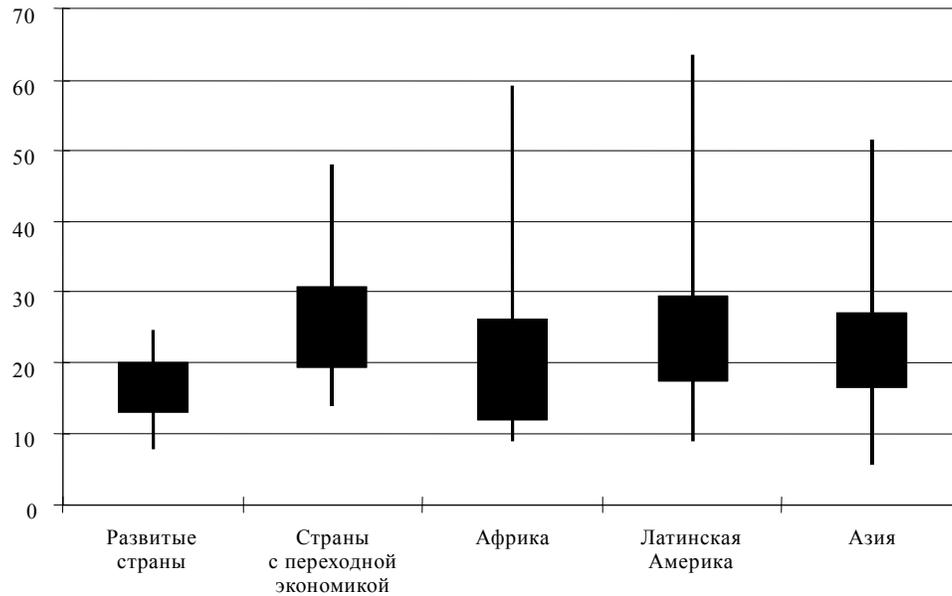


Рисунок III  
**Отношение потребления органов государственного управления к ВВП в ценах ППС, различные группы стран, 2000 год**  
*(В процентах)*



29. При рассмотрении «столбиков» на рисунках I, II и III прежде всего бросается в глаза весьма значительное совпадение показателей. Так, на рисунке I показано, что в некоторых развивающихся странах Африки и Азии доля потребления органов государственного управления в ВВП больше самого высокого показателя в развитых странах, хотя общая тенденция указывает на более низкую долю — во внутренних ценах — в развивающихся странах. Если же рассматривать прямоугольники, то совпадение имеет место, но в значительно меньшей степени. На рисунке I средние две четверти стран Азии занимают такое положение, которое предполагает значительно более низкий относительный показатель доли потребления органов государственного управления в ВВП по сравнению с развитыми странами и странами с переходной экономикой, при этом наблюдается значительно меньший разброс данных по сравнению с двумя другими группами развивающихся стран. На рисунке II (относительные ценовые показатели) прямоугольник, обозначающий развитые страны, расположен значительно выше прямоугольников других четырех групп и не пересекается с ними. На рисунке III (доля потребления органов государственного управления в ВВП в ценах ППС) наблюдается значительное перекрытие прямоугольников, за исключением прямоугольников, обозначающих развитые страны и страны с переходной экономикой.

30. В таблице 2 приводятся медианные показатели доли потребления органов государственного управления в ВВП во внутренних ценах по 101 стране в 1990, 1996 и 2002 году и по 114 странам в 1996 году и 2002 году. Для того чтобы дать представление о динамике потребления органов государственного управления за определенный период времени, в таблице оставлены только парные показатели по странам. Сравнение сначала данных за 1990 и 2002 годы показывает, что медианный показатель доли потребления органов государственного управления в ВВП в 101 стране увеличился лишь незначительно — с 15,2 процента до 15,6 процента; лишь в Латинской Америке наблюдалось весьма резкое увеличение — с медианного значения 12,9 процента в 1990 году до 14,6 процента в 2002 году. С 1996 года по 2002 год медианное значение доли потребления органов государственного управления в ВВП по всей выборке из 114 стран вновь возросло лишь незначительно — с 15,3 процента до 15,7 процента, при этом показатель для стран с переходной экономикой снизился на 2 процентных пункта — с 20 процентов до 18 процентов, причем медианное значение для каждой из трех групп развивающихся стран возросло более чем на один процентный пункт.

Таблица 2  
**Потребление органов государственного управления в процентах от ВВП  
 во внутренних ценах, различные группы стран, 1990, 1996 и 2002 годы**  
 (Медианные значения)

	Число стран	1990 год	1996 год	2002 год <sup>a</sup>
Полная выборка	114		15,3	15,7
без учета стран с переходной экономикой	101	15,2	14,3	15,6
Развитые страны	24	18,9	19,4	19,1
Страны с переходной экономикой	13		20,0	18,0
Развивающиеся страны	77	14,2	12,7	14,0
Африка	26	15,1	12,8	14,7
Латинская Америка и Карибский бассейн	25	12,9	13,4	14,6
Азия и Океания	26	12,2	11,7	13,0

Источник: таблица А1 добавления.

<sup>a</sup> Или последний год, за который имеются данные (2000, 2001 годы).

31. На рисунках IV–VII приводятся те же самые данные, что и в таблице 2, однако вместо медианных значений им придан вид прямоугольных диаграмм. На рисунке IV вновь показано, что основная тенденция в динамике потребления органов государственного управления по всей выборке стран в период 1990–2002 годов претерпела лишь незначительные изменения, однако высота прямоугольника уменьшилась, что свидетельствует о сближении показателей доли расходов органов государственного управления в ВВП для двух средних квартилей распределения. Из рисунков V, VI и VII видно, что такое сближение наиболее характерно для развитых стран, однако данный процесс в период 1996–2002 годов наблюдался также в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой. Если графически обозначить показатели по 77 развивающимся странам в разбивке по регионам (такой рисунок не приводится), то будет заметно сближение показателей стран Латинской Америки и Азии, но не стран Африки. Этот интересный момент заслуживает дополнительного изучения. В какой степени наблюдаемое сближение средних квартилей распределений является реальным, а в какой оно может отражать сближение стандартов учета национального дохода? Почему аналогичное сближение не характерно для всего диапазона данных (включая «столбики»)?

Рисунок IV

**Полная выборка: отношение потребления органов государственного управления к ВВП во внутренних ценах, 101 страна, 1990, 1996 и 2002 годы**  
(В процентах)

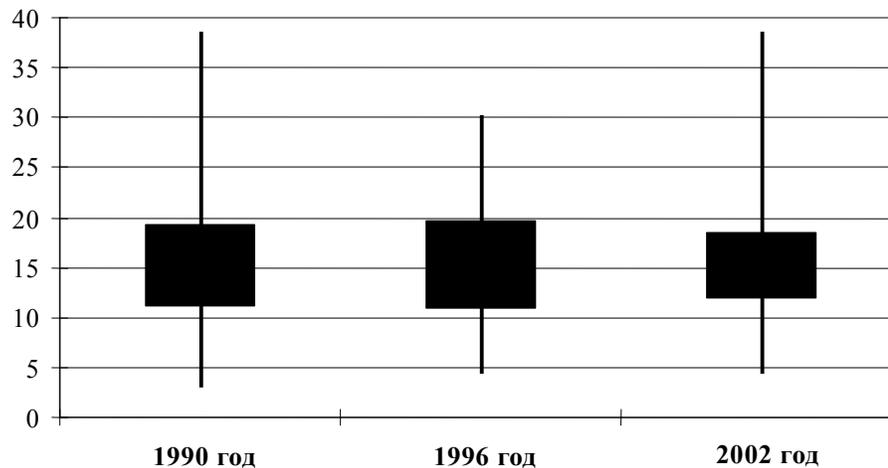


Рисунок V

**Развитые страны: отношение потребления органов государственного управления к ВВП по внутренним ценам, 24 страны, 1990, 1996 и 2002 годы**  
(В процентах)

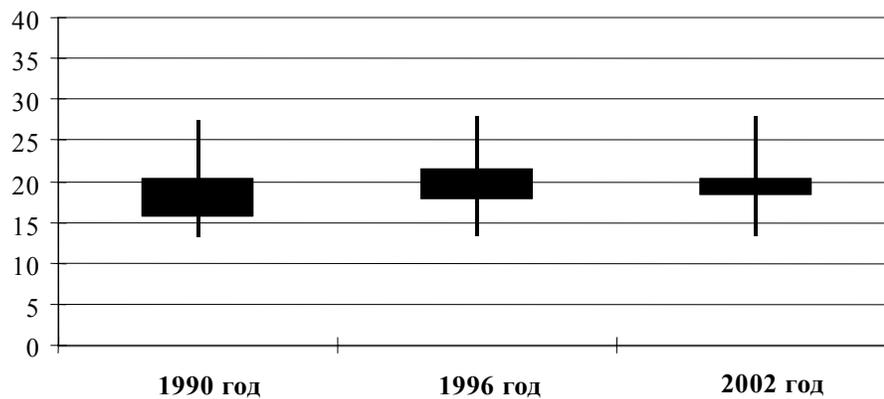


Рисунок VI  
**Страны с переходной экономикой: отношение потребления органов государственного управления к ВВП во внутренних ценах, 13 стран, 1996 и 2002 годы**  
*(В процентах)*

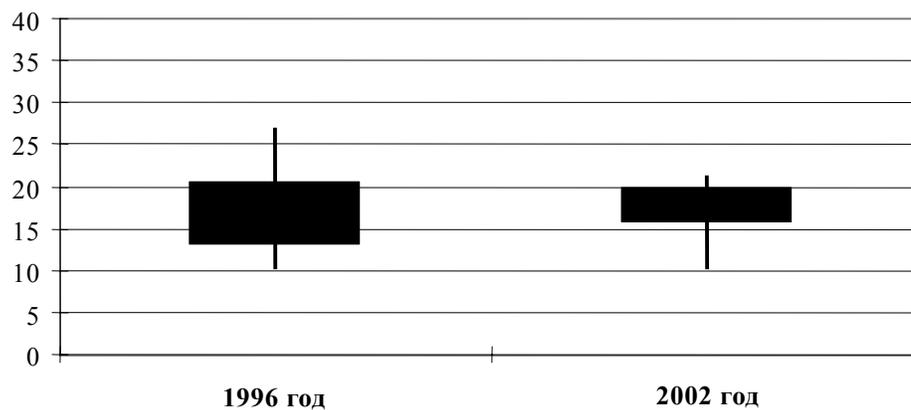
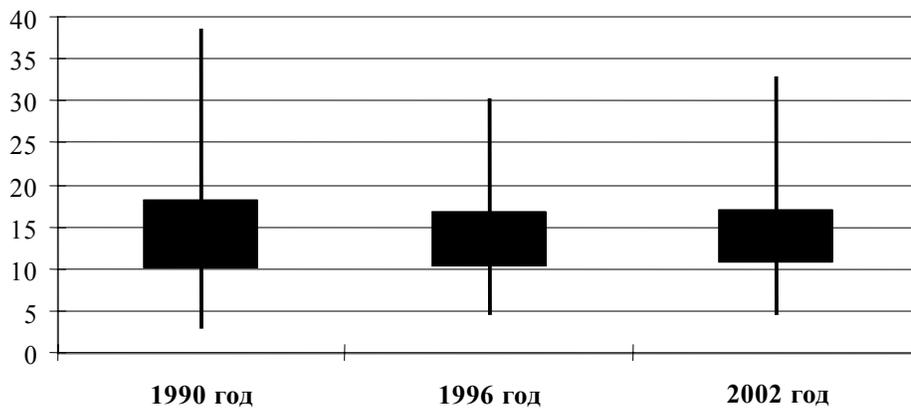


Рисунок VII  
**Развивающиеся страны: отношение потребления органов государственного управления к ВВП во внутренних ценах, 77 стран, 1990, 1996 и 2002 годы**  
*(В процентах)*



## II. Расходы центральных органов государственного управления

32. Вторым показателем деятельности органов государственного управления являются расходы центральных органов государственного управления, которые включают трансферты в денежной форме и субсидии, а также расходы на цели потребления и инвестиции. Для этих статистических показателей, которые используются практически также широко, как и показатели потребления органов государственного управления, характерны три недостатка. Во-первых, в них учитываются инвестиционные расходы, а не амортизация капитальных средств, так что все ассигнования на строительство автомагистрали или нового порта, например, приходится на годы строительства, а не распределяются по последующим годам фактической эксплуатации построенного объекта. Во-вторых, такие данные включают лишь трансферты органам государственного управления более низких уровней и не учитывают покрываемые из внутренних источников расходы органов государственного управления на уровне провинций (штатов) и муниципалитетов. В-третьих, в них не учитываются расходы в связи с налогообложением, т.е. субсидии и трансферты, получаемые в виде освобождения от уплаты налогов, а не в виде трансфертов в денежной форме и натурой.

33. В таблице А2 добавления приводятся все имеющиеся по странам данные о доле расходов центральных органов государственного управления в ВВП за 1990–2002 годы. Данные о расходах взяты из сборника МВФ «Статистика государственных финансов», а данные о ВВП — из сборника «Статистика международных финансов». В отдельных странах финансовый год, используемый для расчета национального дохода, не совпадает с финансовым годом, для которого рассчитываются данные государственной статистики. Тогда показатель ВВП корректируется таким образом, чтобы получить показатель ВВП за год, совпадающий с финансовым годом, применяемым для составления счетов государственных финансов. Так, если финансовый год для расчета национального дохода совпадает с календарным годом, а финансовый год для органов государственного управления представляет собой 12-месячный период, заканчивающийся в конце сентября, то ВВП за 1999/2000 финансовый год рассчитывается как сумма одной четверти ВВП за 1999 год и трех четвертей ВВП за 2000 год.

34. Медианные значения доли расходов в ВВП приводятся в таблице 3 по группам стран за период 1990–1995 годов и 1996–2002 годов. Размеры и состав выборки варьируются в зависимости от периода, поэтому не следует придавать большого значения различию показателей за разные годы. Для обоих периодов медианные показатели доли расходов центральных органов государственного управления в ВВП развитых стран несколько выше аналогичных показателей стран с переходной экономикой и значительно выше таких же показателей для развивающихся стран. В развивающемся мире относительно высокая доля расходов центральных органов государственного управления наблюдается в странах Африки, медианные показатели которых составляют 30 процентов ВВП в 1990–1995 годах и 29 процентов ВВП в 1996–2002 годах.

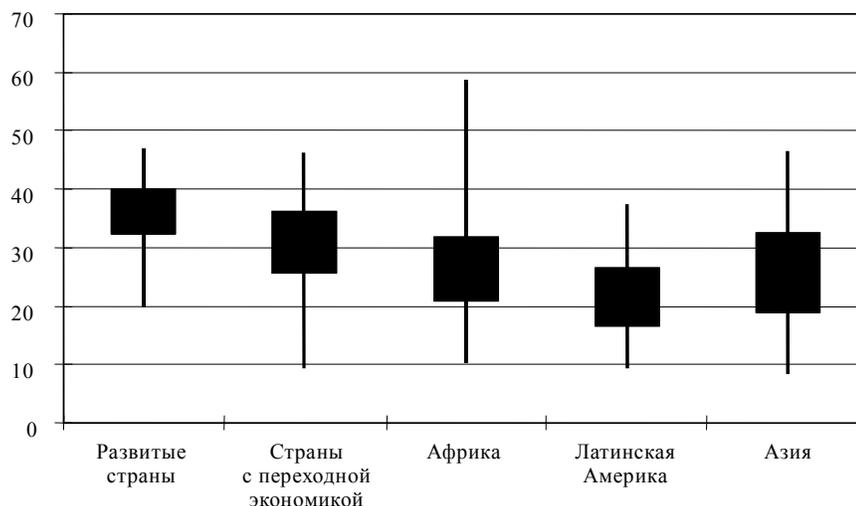
Таблица 3  
**Расходы центральных органов государственного управления в процентах от ВВП во внутренних ценах, различные группы стран, 1990–1995 годы и 1996–2002 годы**  
*(Медианные значения для каждого периода)*

	1990–1995 годы		1996–2002 годы	
	Число стран	Медиана	Число стран	Медиана
Полная выборка	123	28,7	111	29,2
Развитые страны	23	39,6	22	36,8
Страны с переходной экономикой	16	34,9	19	32,3
Развивающиеся страны	84	25,2	70	24,1
Африка	30	29,8	23	28,6
Латинская Америка и Карибский бассейн	25	21,8	19	21,0
Азия и Океания	29	26,0	28	23,6

Источник: таблица А2 добавления.

35. На рисунке VIII те же данные представлены в виде прямоугольной диаграммы, однако лишь за период 1996–2002 годов. И в этом случае более высокая доля расходов центральных органов государственного управления в ВВП явно наблюдается в развитых, а не в развивающихся странах. Отметим, что прямоугольники (две средние квантили распределения), соответствующие развитым странам и трем группам развивающихся стран, не перекрываются. Однако наблюдается значительное совпадение прямоугольников, соответствующих показателям всех трех групп развивающихся стран, в связи с чем Африка более не выделяется среди развивающихся стран как регион, для которого характерен высокий уровень расходов центральных органов управления.

Рисунок VIII  
**Доля расходов центральных органов государственного управления в ВВП, различные группы стран, 1996–2002 годы**  
*(В процентах)*



36. В таблице 4а приводятся данные — по всей выборке и по группам стран — о распределении расходов центральных органов государственного управления по функциям в процентах от общего объема расходов. Они рассчитаны как простая средняя на основе данных таблицы А3 добавления за весь период 1990–2002 годов и сгруппированы по четырем основным разделам: традиционные государственные функции, современные государственные функции, процентные платежи и прочие расходы. К традиционным расходам относятся расходы на общее административное управление, отправдение правосудия, полицию и оборону. В большинстве своем — это расходы на коллективно потребляемые обществом блага. Современные государственные функции связаны с трансфертами в натуральной форме, прежде всего в виде услуг в области образования и здравоохранения, а также с трансфертами в денежной форме и субсидиями. Таким образом, современные расходы ориентированы на индивидуальные домашние хозяйства и производственные предприятия: они образуют основу современного государства благоденствия. Суть процентных платежей не нуждается в разъяснении, однако необходимо отметить, что в виде этих платежей выплачиваются номинальные проценты. В странах с высоким уровнем инфляции значительную часть этих платежей можно было бы с большим основанием отнести к категории расходов на выплату долга, а не расходов на его обслуживание. В таблице 4b те же данные приводятся в процентах от ВВП во внутренних ценах.

37. На современные государственные функции приходится в среднем около 70 процентов бюджета центральных органов государственного управления в развитых странах и 65 процентов в странах с переходной экономикой, что отражает традиционно высокий уровень социальных расходов в этих странах. Неожиданно большое место в бюджетах развивающихся стран также занимают современные функции: на них приходится более половины расходов центральных органов государственного управления в Африке и Азии и почти две трети расходов в Латинской Америке. Развивающиеся страны значительную часть своего бюджета направляют на цели образования по сравнению с расходами центральных органов государственного управления в развитых странах, однако это может отчасти объясняться тем, что в развитых странах связанные с образованием функции чаще передаются органам государственного управления более низкого уровня. Доля бюджета, приходящегося на военные расходы, в среднем весьма высока в развивающихся странах Азии (15 процентов) и Африки (10 процентов) и относительно низка в Латинской Америке (6 процентов) и в развитых странах (5 процентов).

Таблица 4а  
**Расходы центральных органов государственного управления с разбивкой по функциям в процентах от общего объема расходов, различные группы стран, 1990–2002 годы**  
*(Среднеарифметические показатели)*

	Полная выборка	Развитые страны	Страны с переходной экономикой	Развивающиеся страны	Африка	Азия	Латинская Америка
<b>Традиционные функции государства</b>	<b>20,1</b>	<b>11,2</b>	<b>14,1</b>	<b>24,4</b>	<b>25,7</b>	<b>27,5</b>	<b>19,2</b>
Общее административное управление и поддержание общественного порядка	11,1	5,8	6,9	13,7	15,4	12,8	13,3
Оборона	9,0	5,3	7,2	10,6	10,3	14,7	5,9
<b>Современные функции государства</b>	<b>60,5</b>	<b>70,3</b>	<b>65,0</b>	<b>56,4</b>	<b>50,1</b>	<b>54,9</b>	<b>64,1</b>
Образование	12,8	7,8	7,2	15,9	16,1	15,1	16,7
Здравоохранение	8,2	10,9	8,0	7,6	6,1	6,3	10,6
Другие социальные услуги	23,5	42,0	36,4	14,5	10,1	12,3	21,3
Экономические услуги	16,1	9,9	13,5	18,6	18,1	21,3	15,7
<b>Процентные платежи</b>	<b>10,6</b>	<b>9,8</b>	<b>7,7</b>	<b>11,6</b>	<b>13,4</b>	<b>9,4</b>	<b>12,8</b>
<b>Прочие расходы</b>	<b>8,5</b>	<b>7,9</b>	<b>12,8</b>	<b>7,4</b>	<b>10,4</b>	<b>8,1</b>	<b>3,7</b>
Число стран	<b>120</b>	<b>21</b>	<b>23</b>	<b>76</b>	<b>22</b>	<b>30</b>	<b>24</b>

Источник: таблица А3 добавления.

Примечание: данные наблюдений по Бельгии и Чехословакии исключены из настоящей сводной таблицы.

Таблица 4б  
**Расходы центральных органов государственного управления с разбивкой по функциям в процентах от ВВП во внутренних ценах, различные группы стран, 1990–2002 годы**  
*(Среднеарифметические показатели)*

	Полная выборка	Развитые страны	Страны с переходной экономикой	Развивающиеся страны	Африка	Азия	Латинская Америка
<b>Традиционные функции государства</b>	<b>5,3</b>	<b>3,9</b>	<b>3,8</b>	<b>6,1</b>	<b>6,2</b>	<b>7,7</b>	<b>3,9</b>
Общее административное управление и поддержание общественного порядка	2,9	2,1	1,9	3,4	3,9	3,5	2,8
Оборона	2,4	1,8	1,9	2,7	2,4	4,3	1,1
<b>Современные функции государства</b>	<b>17,8</b>	<b>25,0</b>	<b>22,1</b>	<b>14,5</b>	<b>14,3</b>	<b>15,1</b>	<b>13,9</b>
Образование	3,6	2,9	2,5	4,1	4,6	4,1	3,6
Здравоохранение	2,5	3,8	3,1	2,0	1,8	1,8	2,3
Другие социальные услуги	7,4	14,9	12,4	3,9	3,2	3,8	4,7
Экономические услуги	4,3	3,5	4,1	4,5	4,8	5,3	3,3
<b>Процентные платежи</b>	<b>3,0</b>	<b>3,4</b>	<b>2,4</b>	<b>3,0</b>	<b>3,7</b>	<b>2,4</b>	<b>3,0</b>
<b>Прочие расходы</b>	<b>2,1</b>	<b>2,6</b>	<b>3,0</b>	<b>1,7</b>	<b>2,5</b>	<b>1,9</b>	<b>0,7</b>
Число стран	<b>111</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>71</b>	<b>21</b>	<b>28</b>	<b>22</b>

Источник: таблицы А2 и А3 добавления.

Примечание: данные наблюдений по Бельгии и Чехословакии исключены из настоящей сводной таблицы.

38. В эти показатели не включается такая важная статья, как связанные с налогообложением расходы, которые в некоторых случаях могут быть весьма значительными. Так, в Соединенных Штатах всеобщее медицинское обслуживание распространяется лишь на лиц старше 65 лет. Примерно 70 процентов жителей в возрасте до 65 лет пользуются услугами частного медицинского страхования, причем практически все они страхуются через своих работодателей. В Соединенных Штатах средства, вносимые работодателем в оплату медицинского страхования своих работников, не включаются в подлежащий налогообложению доход этих работников. Такие связанные с налогообложением расходы (в виде меньших по объему налоговых поступлений) превышают 90 млрд. долл. США в год и не отражаются в статистике государственных финансов<sup>10</sup>.

### **III. Налоговые поступления центральных органов государственного управления**

39. В таблице А4 добавления представлены все имеющиеся данные о налоговых поступлениях центральных органов государственного управления в процентах от ВВП за период с 1990 по 2002 год с разбивкой по странам. Источники данных о налоговых поступлениях аналогичны источникам данных о расходах (сборники МВФ «Статистика международных финансов» и «Статистика государственных финансов»), а показатели ВВП, где это необходимо, скорректированы аналогичным образом для стран, у которых финансовый год в счетах национального дохода отличается от финансового года в системе государственных финансов. Налоговые поступления, как правило, меньше расходов, так как органы государственного управления располагают источниками поступлений помимо налогов: они взимают плату за лицензии и пользование общественной собственностью, получают арендную плату за право добычи нефти и других полезных ископаемых и привлекают заемные средства.

40. В таблице 5 приводятся медианные значения отношения налоговых поступлений к ВВП за периоды 1990–1995 годов и 1996–2002 годов по группам стран. Эти два периода несопоставимы из-за различия в размерах и составе выборок. В обоих периодах медианное значение доли налоговых поступлений центральных органов государственного управления в ВВП в развитых странах чуть выше, чем аналогичный показатель для стран с переходной экономикой, и намного выше, чем аналогичный показатель для развивающихся стран.

Таблица 5  
**Налоговые поступления центральных органов государственного управления в процентах от ВВП во внутренних ценах, различные группы стран, 1990–1995 и 1996–2002 годы**  
*(Медианные значения)*

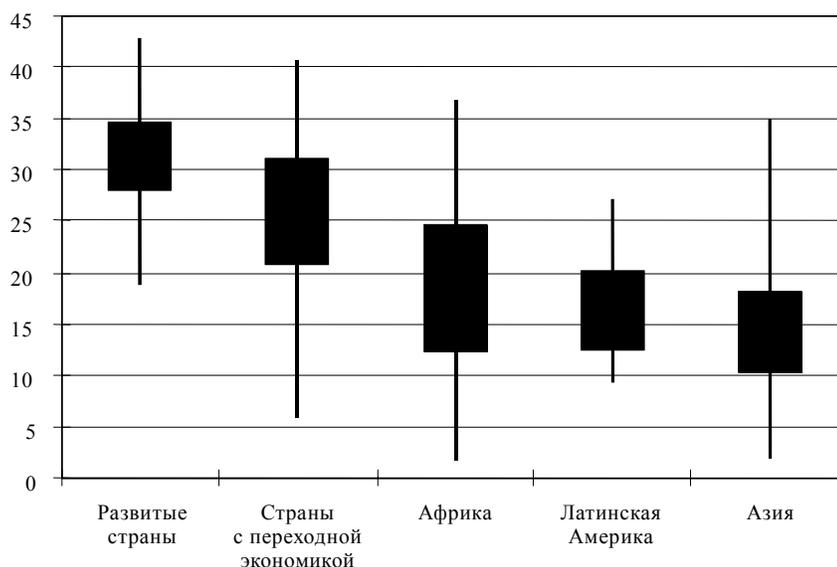
	1990–1995 годы		1996–2002 годы	
	Число стран	Медиана	Число стран	Медиана
Полная выборка	123	20,3	111	20,2
Развитые страны	24	30,8	23	31,3
Страны с переходной экономикой	16	28,4	19	25,4
Развивающиеся страны	83	17,3	69	15,7
Африка	28	19,2	22	17,4
Латинская Америка и Карибский бассейн	25	17,3	19	15,2
Азия и Океания	30	16,6	28	15,2

Источник: таблица А4 добавления.

41. Те же самые данные по выборке стран за период 1996–2002 годов показаны в обобщенном виде с помощью прямоугольной диаграммы на рисунке IX. Структура показателей доли налоговых поступлений в ВВП аналогична структуре показателей доли расходов центральных органов государственного управления в ВВП: они выше в развитых странах и странах с переходной экономикой и ниже в развивающихся странах. Тем не менее разница здесь заметнее в силу большего отклонения прямоугольника, относящегося к развитым странам, от прямоугольников, относящихся к трем группам развивающихся стран (см. рисунок VIII).

Рисунок IX

**Отношение налоговых поступлений центральных органов государственного управления к ВВП, различные группы стран, 1996–2002 годы**  
*(В процентах)*



42. В таблице А5 добавления в разбивке по странам приводятся имеющиеся данные за период с 1990 по 2002 год о доле в совокупных налоговых поступлениях четырех общих видов налогов: прямых налогов на доходы и имущество, налогов на заработную плату, налогов с оборота (включая налоги на добавленную стоимость) и налогов на международную торговлю. В таблице 6 в разбивке по группам стран приводится медианное значение среднего показателя по каждой стране за указанные годы. Размер выборки (139 стран) намного превышает размер выборки для показателей отношения налоговых поступлений к ВВП за периоды 1990–1995 годов или 1996–2002 годов. Это объясняется двумя причинами. Во-первых, для одних стран наблюдения имеются только за первый период, а для других стран — только за второй. Эти наблюдения учитываются при расчете среднего показателя за период 1990–2002 годов, но только в одном из двух подпериодов. Во-вторых, некоторые страны сообщают данные о налоговых поступлениях центральных органов государственного управления и не сообщают данных о ВВП, поэтому их можно учесть в таблице А5 добавления и нельзя учесть в таблице А4.

Таблица 6а

**Налоговые поступления центральных органов государственного управления с разбивкой по видам налогов в процентах от совокупных налоговых поступлений, различные группы стран, средние показатели за 1990–2002 годы**

*(Медианное значение среднеарифметических величин)*

	Число стран	Прямые налоги	Налоги на заработную плату	Налоги с оборота	Налоги на торговлю
Полная выборка	139	27,1	5,9	34,8	14,6
Развитые страны	24	34,8	28,5	28,1	0,5
Страны с переходной экономикой	23	17,7	33,3	38,9	6,2
Развивающиеся страны	92	27,6	0,7	33,0	24,9
Африка	32	27,2	0,2	30,7	33,0
Латинская Америка и Карибский бассейн	27	22,1	5,1	38,9	13,7
Азия и Океания	33	34,1	0,0	34,8	25,6

Источник: таблица А5 добавления.

43. Сводные показатели, приведенные в таблице 6а, указывают на четкую структуру налогообложения. Поступления от налогообложения международной торговли играют весьма важную роль в развивающихся странах, особенно в Африке и Азии, и не имеют большого значения в развитых странах и странах с переходной экономикой. Доля прямых налогов на доходы и имущество в совокупных налоговых поступлениях не имеет столь заметных различий, но, как правило, ниже в странах с переходной экономикой и Латинской Америке. Налоги с оборота служат важным источником поступлений для органов государственного управления во всех группах стран. Доля в совокупных налоговых поступлениях налогов на заработную плату, включающих обязательные отчисления в фонд социального обеспечения, весьма высока в развитых странах и странах с переходной экономикой и крайне низка в

развивающихся странах, особенно в Африке и Азии. Так, медианное значение налогов на заработную плату в 33 азиатских странах равно нулю, указывая на то, что центральные органы государственного управления, по крайней мере в половине из этих стран, не взимают никаких налогов на заработную плату. Те же самые статистические данные показаны в таблице 6b в процентах от ВВП во внутренних ценах, и здесь наглядно видна та же закономерность.

Таблица 6b

**Налоговые поступления центральных органов государственного управления с разбивкой по видам, в процентах от ВВП во внутренних ценах, различные группы стран, средние показатели за 1990–2002 годы**  
(Медианное значение среднеарифметических величин)

	Число стран	Прямые налоги	Налоги на заработную плату	Налоги с оборота	Налоги на торговлю
Полная выборка	129	5,4	1,1	7,0	2,0
Развитые страны	24	9,9	8,9	8,7	0,1
Страны с переходной экономикой	18	5,5	8,7	11,2	1,6
Развивающиеся страны	87	4,3	0,1	5,2	3,0
Африка	30	4,6	0,0	5,2	5,0
Латинская Америка и Карибский бассейн	32	4,8	0,0	4,0	2,6
Азия и Океания	25	3,4	1,1	5,6	2,1

Источник: таблицы A4 и A5 добавления.

44. Межстрановые сопоставления налогов на заработную плату могут дать весьма далекие от истины результаты в связи с существованием практики фактического взимания налогов на заработную плату, носящей совершенно иное название. Например, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии рабочие могут выйти из государственного пенсионного плана отчислений от доходов (СЕРПС) при условии, что они будут делать отчисления в частный план. С точки зрения рабочего разницы почти нет: в каждом случае выдаваемая на руки заработная плата сокращается в обмен на обещание выплачивать пенсию в пожилом возрасте. Однако отчисления в государственный план учитываются в качестве налогов на заработную плату, а обязательные отчисления в частный план — нет. Создается ошибочное впечатление, что страны, не позволяющие рабочим, получающим заработную плату, частично выходить из системы социального обеспечения, возлагают на них гораздо большее «бремя налогов на заработную плату». Крайним примером служит Сингапур, где налоги на заработную плату равны нулю, но каждый рабочий, получающий заработную плату, обязан отчислять 40 процентов своего оклада в централизованный фонд вспомоществования. Эти индивидуальные счета существуют для того, чтобы рабочие могли получать пенсионные пособия, медицинское обслуживание и другие одобренные государством льготы. Хотя эта система аналогична той, которая в других странах называется системой социального обеспечения, эти отчисления вообще не учитываются правительством Сингапура в качестве поступлений, поэтому «бремя» такого плана для рабочих представляется равным нулю.

#### IV. Расходы и налоговые поступления субнациональных (местных) органов государственного управления

45. Информация о деятельности субнациональных органов государственного управления гораздо менее обширна, чем информация о деятельности центральных органов государственного управления, особенно в развивающихся странах. Данные о расходах нижних эшелонов органов государственного управления имеются, по крайней мере, за некоторые годы периода 1990–2002 годов по 68 странам. Эти данные приводятся в таблице А6 добавления в процентах от расходов центральных органов государственного управления. Если взять среднее от этих показателей соотношения расходов и налоговых поступлений местных органов государственного управления и расходов и налоговых поступлений центральных органов государственного управления по каждой стране за те годы, за которые имеются данные, мы получим 68 наблюдений. Как видно из таблицы 7, охват развитых стран и стран с переходной экономикой достаточно широк (соответственно 22 и 24 наблюдения), однако малое число наблюдений по развивающимся странам означает, что результаты по регионам не имеют смысла. Медианное значение по всей выборке, при котором половина стран имеют более высокий и половина более низкий относительный показатель, равно 31,5 процента. Медианное значение как для развитых стран, так и для стран с переходной экономикой выше, однако медианное значение по 22 развивающимся странам намного ниже и равно 14,5 процента.

46. Двадцать две развивающиеся страны, по которым имеются данные о расходах местных органов государственного управления, не являются случайной выборкой. Отсутствие таких малых стран, которые вряд ли имеют крупные по размеру местные органы государственного управления, как Сингапур, Белиз и Фиджи, не случайно, поэтому можно с разумной степенью уверенности утверждать, что медианное наблюдение по более крупной выборке развивающихся стран было бы еще ниже. Таким образом, имеющиеся данные убедительно показывают, что органы государственного управления в типичной развивающейся стране имеют высокую степень централизации по сравнению с органами государственного управления в развитых странах и странах с переходной экономикой.

Таблица 7

**Расходы и налоговые поступления местных органов государственного управления в процентах от расходов и налоговых поступлений центральных органов государственного управления, средние показатели за 1990–2002 годы, различные группы стран**  
(Медианные значения)

	Расходы органов государственного управления			Налоговые поступления
	Всего	Образование	Здравоохранение	
<b>Медианная доля в процентах</b>				
Полная выборка	31,5	185,8	69,1	14,2
Развитые страны	38,5	185,8	78,7	21,2

	Расходы органов государственного управления			Налоговые поступления
	Всего	Образование	Здравоохранение	
Страны с переходной экономикой	32,1	199,0	119,4	23,3
Развивающиеся страны	14,5	44,4	22,9	6,7
<b>Число наблюдений</b>				
Полная выборка	68	53	53	67
Развитые страны	22	17	17	22
Страны с переходной экономикой	24	24	24	24
Развивающиеся страны	22	12	12	21

Источник: таблицы А6, А7, А8 и А9 добавления.

47. Для 53 из 68 стран, 12 из которых являются развивающимися странами, имеется также информация о расходах местных органов государственного управления с разбивкой по функциям. Не известно, какая доля этих расходов финансировалась за счет местного налогообложения и заемных средств, а какая за счет трансферт верхних эшелонов органов государственного управления. Особый интерес представляют образование и здравоохранение, поскольку расходы органов государственного управления на эти виды обслуживания часто являются преобладающей статьей в бюджете местных органов государственного управления. Эти данные показаны в таблицах А7 и А8 добавления в процентах от расходов центральных органов государственного управления по той же категории обслуживания. В таблице 7 приводятся обобщенные результаты, представленные медианными значениями средних относительных показателей, имеющихся для каждой страны за период с 1990 по 2002 год. Эти счета не являются консолидированными, поэтому любые расходы, финансируемые за счет трансферт центральных органов государственного управления, прибавляются как к числителю, так и к знаменателю отношения. Как и ожидалось, медианные значения относительных показателей по этим категориям расходов намного выше, чем относительные показатели по совокупным расходам, и опять же медианные значения относительных показателей намного выше у развитых стран и стран с переходной экономикой, чем у, конечно, малой выборки из 12 развивающихся стран. Интересно также отметить, что медианные значения относительных показателей гораздо выше в сфере образования, чем здравоохранения, указывая на то, что сфера образования, как правило, имеет более высокую степень децентрализации, чем сфера здравоохранения.

48. По 67 из 68 стран имеется также информация о налоговых поступлениях местных органов государственного управления. По Уругваю данные наблюдения отсутствуют.

49. Полученные в результате сводные данные о налоговых поступлениях, показанные также в таблице 7, аналогичны сводным данным о расходах. Медианное значение отношения налоговых поступлений местных органов государственного управления к налоговым поступлениям центральных органов государственного управления превышает 20 процентов в развитых странах и странах с переходной экономикой и составляет всего 6,7 процента в

развивающихся странах, указывая на то, что расходы органов государственного управления, как правило, имеют гораздо большую степень централизации в развивающихся странах. Тот факт, что медианные значения относительных показателей налоговых поступлений гораздо ниже, чем аналогичные показатели расходов, свидетельствует о крупных трансфертных выплатах центральных органов государственного управления местным.

50. В таблице 8 перечислены 10 стран с самыми высокими показателями отношения расходов местных органов государственного управления к расходам центральных органов государственного управления. Эти счета органов государственного управления не являются консолидированными, поэтому все трансферты центральных органов государственного управления местным учитываются и в качестве расходов центральных органов государственного управления, и в качестве расходов местных органов государственного управления. Судя по этому показателю, для этих 10 стран характерна наибольшая степень децентрализации среди 68 стран, по которым имеются данные. За возможным исключением Дании и Аргентины, в перечне этих стран нет сюрпризов. Канада, Швейцария, Соединенные Штаты, Индия, Австралия и Германия являются крупными федеративными государствами, в которых члены федерации пользуются значительной местной автономией. Китай не является федеративным государством, однако это огромная страна, для функционирования которой требуется децентрализация. Нидерландские Антильские острова — крошечная территория, однако их население рассредоточено среди пяти островов, каждый из которых имеет собственные местные органы государственного управления.

Таблица 8

**Страны с наибольшими показателями отношения расходов местных органов государственного управления к расходам центральных органов государственного управления и их ранг по показателям отношения расходов на здравоохранение и образование местных органов государственного управления к соответствующим расходам центральных органов государственного управления и по показателям отношения налоговых поступлений местных органов государственного управления к налоговым поступлениям центральных органов государственного управления, 1990–2002 годы**

Ранг	Страна	Совокупные расходы (в процентах от расходов центральных органов государственного управления)	Ранг по показателям отношения расходов местных органов государственного управления к расходам центральных органов государственного управления на		Ранг по показателям отношения налоговых поступлений местных органов государственного управления к налоговым поступлениям центральных органов государственного управления
			здравоохранение	образование	
1	Канада	137,1	3	3	3
2	Китай: материковая часть	123,1	1	4	2
3	Нидерландские Антильские острова	120,6	29	15	1
4	Швейцария	93,1	24	5	8
5	Соединенные Штаты	88,8	25	2	9
6	Индия	84,5	17	6	7

Ранг	Страна	Совокупные расходы (в процентах от расходов центральных органов государственного управления)	Ранг по показателям отношения расходов местных органов государственного управления к расходам центральных органов государственного управления на		Ранг по показателям отношения налоговых поступлений местных органов государственного управления к налоговым поступлениям центральных органов государственного управления
			здравоохранение	образование	
7	Дания	80,4	4	32	11
8	Аргентина	74,6	11	16	5
9	Австралия	72,5	22	22	21
10	Германия	65,3	33	1	14

Источник: таблицы А6, А7, А8 и А9 добавления.

51. Как это ни удивительно, только 3 из 10 стран с наибольшей степенью децентрализации с точки зрения совокупных расходов органов государственного управления фигурируют и среди 10 стран с наибольшей степенью децентрализации расходов в сфере здравоохранения, и только 6 фигурируют среди 10 стран с наибольшей степенью децентрализации расходов в сфере образования. Что касается налоговых поступлений, то их динамика имеет гораздо более тесную связь с динамикой расходов, однако по степени децентрализации Германия и Австралия занимают сравнительно низкие места (соответственно, 14-е и 21-е место). Ввиду того, что налоговые поступления, в отличие от расходов, учитываются различными эшелонами органов государственного управления не одновременно, это свидетельствует о крупных трансфертах налоговых поступлений центральными органами государственного управления нижним эшелонам органов государственного управления в Германии и Австралии.

## V. Совокупные налоговые поступления органов государственного управления

52. Для получения оценочного показателя расходов всех органов государственного управления возникает желание прибавить расходы местных органов государственного управления к расходам центральных органов. К сожалению, такая операция приведет к получению значительной и меняющейся суммы двойного счета, поскольку счета местных и центральных органов государственного управления ни в одной из стран не являются консолидированными. Это означает, что одни и те же расходы на образование, например, могут учитываться до трех раз: первый раз — при передаче фондов центральными органами государственного управления органам государственного управления на уровне провинции или штата, второй раз — при передаче фондов органами государственного управления на уровне провинции муниципалитету или школьному округу и третий раз — при фактическом расходовании денежных средств школьным округом или муниципалитетом.

53. Такое отсутствие консолидированных счетов не влияет на размер налоговых поступлений, поскольку различные эшелоны органов государственного управления не учитывают одни и те же поступления, при том условии, что они являются поступлениями от налогообложения, а не поступлениями по линии субсидирования между органами государственного

управления. Поэтому суммируя налоги, собираемые различными эшелонами органов государственного управления, можно получить достаточно достоверный оценочный показатель совокупных налогов, собираемых органами государственного управления.

54. Полученные в результате такой операции данные, показывающие совокупные налоговые поступления в процентах от ВВП, приводятся в таблице А10 добавления. Данные за один или несколько лет периода 1990–1995 годов имеются по 56 странам и за период 1996–2001 годов — по 53 странам. Если взять среднее арифметическое за каждый период по каждой стране, то медианное значение относительного показателя, приведенное в таблице 9, составит 31,9 за первый период и 33,8 за второй период. Однако из этого не следует, что медианное значение отношения налоговых поступлений к ВВП возросло, поскольку размеры и состав каждой выборки неодинаковы. Так, данные наблюдений за оба периода имеются только по 48 странам. Если ограничить анализ этими 48 странами, то изменения в налоговых поступлениях почти нет: медианное значение составляет 33,5 процента ВВП в 1990–1995 годах и 33,8 процента ВВП в 1996–2001 годах. Второй вариант анализа этих данных состоит в определении того, у скольких стран отношение налоговых поступлений к ВВП во втором периоде возросло по сравнению с первым, и у скольких стран это соотношение уменьшилось. Оказывается, что число стран, в которых это соотношение возросло, было больше числа стран, в которых оно снизилось (28 по сравнению с 20 странами), хотя разница в размере этих двух групп стран незначительна. Третьим вариантом является анализ уже знакомых нам прямоугольных диаграмм на рисунке X. Они также свидетельствуют о наличии определенной тенденции к увеличению налоговых поступлений, причем это увеличение приходится на нижнюю, а не верхнюю часть распределения. Поэтому мы можем заключить, что у данной выборки из 48 стран наблюдается незначительное увеличение отношения налоговых поступлений всех органов государственного управления к ВВП.

55. У двух из трех групп стран — развитых стран и стран с переходной экономикой — направление изменения проявляется с гораздо большей силой. В период 1996–2001 годов по сравнению с периодом 1990–1995 годов доля налогов, собираемых всеми эшелонами органов государственного управления, в ВВП резко возросла в развитых странах (с медианного значения 38 процентов до 40 процентов ВВП) и еще более резко сократилась в странах с переходной экономикой (с 35 процентов ВВП до 31 процента ВВП). Еще одним свидетельством служит тот факт, что у 18 из 21 развитой страны отмечается рост средних относительных показателей налоговых поступлений, тогда как у 12 из 14 стран с переходной экономикой отмечается падение. Прямоугольные диаграммы на рисунках XI и XII показывают аналогичную картину. Однако у 13 развивающихся стран отмечается лишь весьма незначительное увеличение относительных показателей налоговых поступлений с медианного значения 18,7 процента ВВП в первом периоде до 19,2 процента во втором периоде. Точно так же у 8 из 13 стран отмечается увеличение относительных показателей налоговых поступлений, а у 5 стран — сокращение. Прямоугольные диаграммы на рисунке XIII также указывают на незначительное повышательное смещение как прямоугольника (две средние квартили распределения), так и столбика (весь диапазон наблюдений).

Таблица 9  
**Совокупные налоговые поступления<sup>a</sup> органов государственного управления  
 в процентах от ВВП во внутренних ценах, различные группы стран,  
 1990–1995 и 1996–2001 годы**  
 (Медианные значения среднеарифметических величин)

	1990–1995 годы		1996–2001 годы		Направление изменения	
	Число стран	Медиана	Число стран	Медиана	Понижающее	Повышающее
Отдельные выборки	56	31,9	53	33,8		
Комбинированная выборка	48	33,5	48	33,8	20	28
Развитые страны	21	37,8	21	40,1	3	18
Страны с переходной экономикой	14	34,7	14	31,4	12	2
Развивающиеся страны	13	18,7	13	19,2	5	8

Источник: таблица A10 добавления.

<sup>a</sup> Сумма налоговых поступлений местных и центральных органов государственного управления.

Рисунок X

**Полная выборка: отношение совокупных налоговых поступлений органов  
 государственного управления к ВВП, 48 стран, 1990–1995 и 1996–2001 годы**  
 (В процентах)

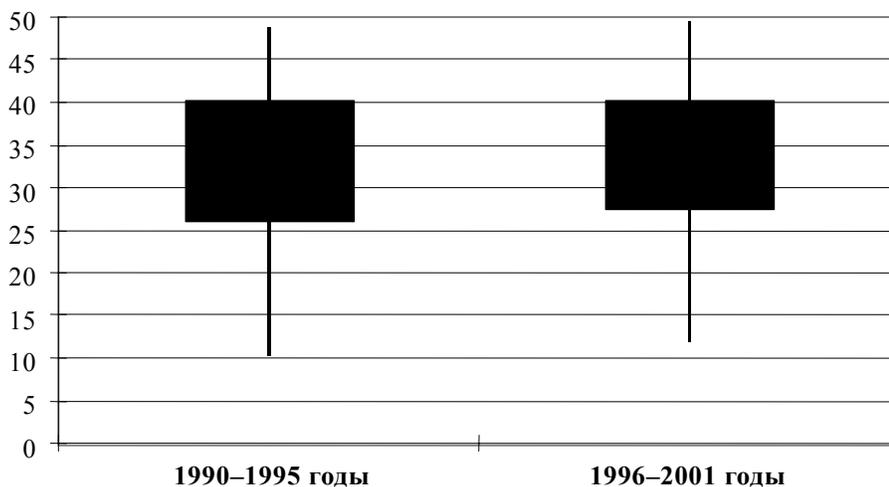


Рисунок XI

**Развитые страны: отношение совокупных налоговых поступлений органов  
 государственного управления к ВВП, 21 страна, 1990–1995 и 1996–2001 годы**  
 (В процентах)

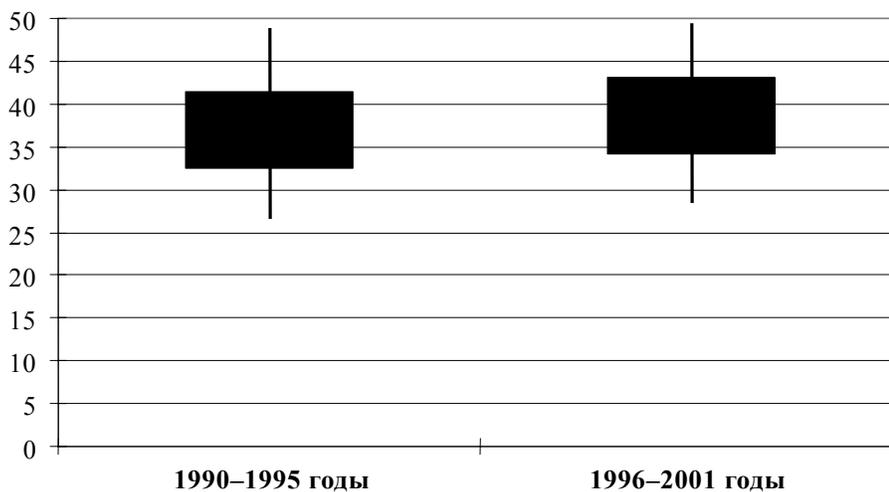




Рисунок XII  
**Страны с переходной экономикой: отношение совокупных налоговых поступлений органов государственного управления к ВВП, 14 стран, 1990–1995 и 1996–2001 годы**  
(В процентах)

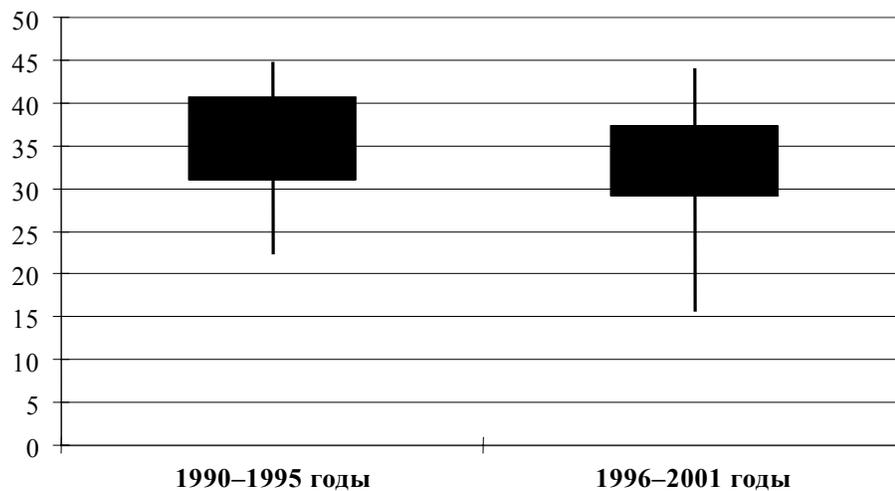
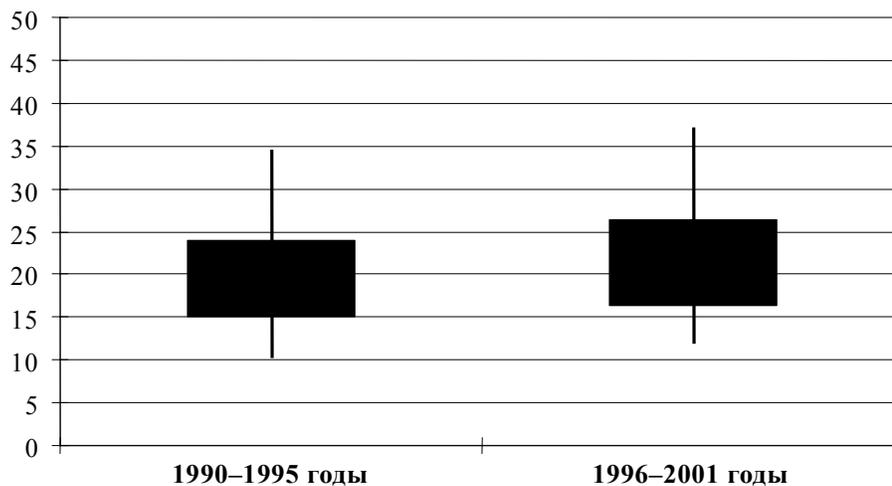


Рисунок XIII  
**Развивающиеся страны: отношение совокупных налоговых поступлений органов государственного управления к ВВП, 13 стран, 1990–1995 и 1996–2001 годы**  
(В процентах)



## VI. Рекомендации

56. Учитывая повсеместное отсутствие консолидированных счетов всех органов государственного управления и особенно полное отсутствие каких-либо счетов нижних эшелонов органов государственного управления в большинстве развивающихся стран, составлению таких счетов следует придавать первостепенное значение. Счета расходов всех органов государственного управления с разбивкой по функциям были бы особенно полезны, поскольку они незаменимы при анализе эффективности и результативности расходов органов государственного управления. При наличии практики составления таких счетов страна может сосредоточить внимание на решении оставшихся проблем, таких, как определение объема расходов налоговых средств, оценка квазифинансовых последствий регулирования и торговых ограничений и переход с оперативно-бухгалтерского на количественно-суммовой метод учета в государственном секторе.

57. Тем временем, Секретариату рекомендуется продолжать работу по своевременному обновлению данных по каждому из следующих показателей:

- потребление органов государственного управления;
- расходы центральных органов государственного управления;
- налоговые поступления центральных органов государственного управления;
- расходы и налоговые поступления местных органов государственного управления;
- совокупные налоговые поступления органов государственного управления;
- консолидированные расходы органов государственного управления, по мере поступления данных.

### Примечания

<sup>1</sup> Это определение органов государственного управления соответствует определению, приводимому в «Системе национальных счетов, 1993 год» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.94.XVII.4).

<sup>2</sup> Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.01.II.H.2.

<sup>3</sup> Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten, *Penn World Table Version 6.1*, Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), October 2002.

<sup>4</sup> Количественно-суммовой метод является стандартным для частного сектора, в то время как государственные финансы обычно учитываются оперативно-бухгалтерским методом. Использование последнего ведет к значительному занижению расходов в виде заработной платы преподавателей и других гражданских служащих в том случае, если существенная часть их окладов выплачивается в отсроченном порядке в рамках ненакопительной системы пенсионного обеспечения после окончания службы, что бывает весьма часто. Однако эту проблему мы обсудим в докладе о государственных финансах, который будет представлен позже.

- <sup>5</sup> Более содержательным был бы термин «коллективное потребление».
- <sup>6</sup> Согласно СНС 1993 года, «в то время как получатели текущих денежных трансфертов распоряжаются полученными суммами по своему усмотрению, получатели социальных трансфертов в натуральной форме почти (или вообще) не имеют такого выбора» (пункт 8.100). Однако стоит отметить, что в СНС не признается тот факт, что социальные трансферты позволяют использовать средства на другие цели. Так, получатели услуг в виде бесплатного школьного образования потратили бы на школьное обучение по крайней мере часть своих доходов, если бы такие услуги не предоставлялись органам государственного управления, так что расходы органов государственного управления на школьное обучение в конечном итоге являются источником сбережений домашних хозяйств и финансируют потребление ими других товаров и услуг.
- <sup>7</sup> См. *World Comparisons of Real Gross Domestic Product and Purchasing Power, 1985: Phase V of the International Comparison Programme*, Series F, No. 64 (United Nations publication, Sales No. E.94.XVII.7 and Corr.1).
- <sup>8</sup> См. Robert Summers and Alan Heston, “The Penn World Table (Mark 5): an expanded set of international comparisons, 1950–1988”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, No. 2 (May 1991), pp. 327–368. Последняя версия (6.1) была выпущена в октябре 2002 года и может быть загружена с веб-сайта Центра международных сопоставлений Пенсильванского университета (<http://pwt.econ.upenn.edu>) или использована в диалоговом режиме на сервере компьютерного центра гуманитарных и социальных наук Торонтского университета (<http://datacentre2.chass.utoronto.ca/pwt>).
- <sup>9</sup> При внимательном изучении таблицы A1 заметно, что в стране, используемой для определения масштаба цен (Соединенные Штаты), относительная цена потребления органов государственного управления превышает единицу более чем на 20 процентов. Это возможно потому, что уровень цен в общемировых таблицах Пенсильванского университета указан по отношению ко всему миру, а не по отношению к Соединенным Штатам. Таким образом, индексы относительных цен компонентов ВВП для Соединенных Штатов в сумме не равны единице, несмотря на то, что ценовой индекс для ВВП в целом равен единице по определению.
- <sup>10</sup> United States Congressional Budget Office, *The Tax Treatment of Employment-Based Health Insurance* (Washington, D.C., March 1994); and Melissa A. Thomasson, “The importance of group coverage: how tax policy shaped U.S. health insurance”, *American Economic Review*, vol. 93, No. 4 (September 2003), pp. 1373–1384.

## Приложение

### Таблицы добавления<sup>a</sup>

- A1. Потребление органов государственного управления в процентах от ВВП
- A2. Расходы центральных органов государственного управления в процентах от ВВП
- A3. Расходы центральных органов государственного управления с разбивкой по функциям (в процентах от совокупных расходов)
- A4. Налоговые поступления центральных органов государственного управления в процентах от ВВП
- A5. Налоговые поступления центральных органов государственного управления с разбивкой по видам налогов (в процентах от совокупных налоговых поступлений)
- A6. Отношение расходов местных органов государственного управления к расходам центральных органов государственного управления (в процентах)
- A7. Отношение расходов местных органов государственного управления на образование к расходам центральных органов государственного управления на образование (в процентах)
- A8. Отношение расходов местных органов государственного управления на здравоохранение к расходам центральных органов государственного управления на здравоохранение (в процентах)
- A9. Отношение налоговых поступлений местных органов государственного управления к налоговым поступлениям центральных органов государственного управления (в процентах)
- A10. Совокупные налоговые поступления органов государственного управления в процентах от ВВП

---

<sup>a</sup> Имеются по адресу [www.unpan.org/statistical\\_database-publicsector.asp](http://www.unpan.org/statistical_database-publicsector.asp). Последний доступ 3 марта 2004 года.