

Пузаков Александр Владимирович

ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ФОРМУЛЫ БАРНЕТТА КАК МЕХАНИЗМА ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕВОЛЮЦИОННЫХ РЕГИОНОВ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

В статье анализируется работа органов, которые рассматривали необходимость пересмотра механизма регулирования объемов финансирования общественно-государственных расходов Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, известного в Великобритании как "формула Барнетта", в контексте процесса деволюции.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2011/6-1/39.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2011. № 6 (12): в 3-х ч. Ч. I. С. 157-160. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2011/6-1/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

3. Михайлов С. Сверхзвуковые пассажирские первенцы // Аэрокосмическое обозрение. 2010. № 6. С. 53-90.
4. Российский государственный архив экономики (РГАЭ). Ф. 8044. Оп. 2.
5. Степанченко В. А., Петренко В. С. Киевские самолетостроители: очерки истории Киевского авиационного завода имени 50-летия Великой Октябрьской социалистической революции. Киев: Изд-во политической литературы Украины, 1970. 367 с.
6. Харьковский авиазавод: история, современность, перспективы / под ред. ген. директора ХГАПП П. О. Науменко. Харьков: ХГАПП, 2006. 436 с.
7. Якубович Н. В. Бомбардировщик Ил-28 // Моделист-конструктор: приложение к журналу. 2006. № 5. Ч. 1. Авиаконструкция. 35 с.
8. Якубович Н. В. Неизвестный Антонов. М.: Яуза; Эксмо, 2009. 384 с.

AIRCRAFT WORKS RESTORATION IN THE USSR DURING POST-WAR PERIOD

Evgenii Il'ich Podrepnyi, Ph. D. in History, Associate Professor
Department of Modern Native History
Nizhnii Novgorod State University named after N. I. Lobachevskii
2505575@mail.ru

The author considers the problems of the restoration of aircraft works in Voronezh, Khar'kov and Kiev destroyed during Great Patriotic War and their further development during the first post-war decade.

Key words and phrases: restoration; aircraft plant; personnel; technologies.

УДК 328.18

В статье анализируется работа органов, которые рассматривали необходимость пересмотра механизма регулирования объемов финансирования общественно-государственных расходов Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, известного в Великобритании как «формула Барнетта», в контексте процесса деволюции.

Ключевые слова и фразы: формула Барнетта; Великобритания; деволюция; комиссия Калмана; комиссия Холтема.

Александр Владимирович Пузаков, к.и.н., доцент
Кафедра всеобщей истории и мирового политического процесса
Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева
puzakov@list.ru

ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ФОРМУЛЫ БАРНЕТТА КАК МЕХАНИЗМА ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕВОЛЮЦИОННЫХ РЕГИОНОВ ВЕЛИКОБРИТАНИИ[©]

В последнее десятилетие особое внимание британские политики и общественность уделяют практике распределения финансирования регионов Великобритании, осуществляемого министерством финансов в соответствии с так называемой «формулой Барнетта» (Barnett formula) - механизмом, используемым министерством финансов (Казначейством) Великобритании для автоматического регулирования объемов финансирования общественно-государственных расходов Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии при изменении объемов финансирования государственных услуг в Англии, в Англии и Уэльсе, либо на всей территории Великобритании. Основной причиной пристального внимания к ней является мнение многих политиков и исследователей о несправедливости ее механизма и, в частности, о том, что опыт ее использования показывает, что существующий объем финансирования на душу населения в Шотландии, Северной Ирландии и Уэльсе выше, чем в Англии.

Формула Барнетта не определяет общий размер бюджетов, но отражает изменения в финансировании программ, проводимых в Англии, и направлена на эквивалентное изменение бюджетов органов управления деволюционных регионов (Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, где в рамках процесса деволюции - передачи центральными правительственными органами части своих полномочий органам власти административно-территориальных единиц - были созданы автономные институты власти), рассчитываемое в зависимости от численности населения [3].

Эта формула появилась до начала процесса деволюции и функционирует с 1970-х гг. С началом деволюции по ней распределяется неограниченная условиями блочная субсидия для всех органов управления регионов, участвующих в процессе деволюции, что дает им возможность самостоятельно принимать решения о том, как финансировать осуществление переданных полномочий [7]. Формула используется последние тридцать лет для определения ежегодного прироста выделяемых средств. Каждый год этот прирост

прибавляется к средствам, выделенным в предыдущем году (к базовому уровню), для формирования значительной блочной субсидии, предоставляемой центральным правительством местным органам власти. В 2007-2008 гг. под действие этой формулы подпадало почти 49 млрд фунтов, выделяемых на государственные расходы [8].

Критики называют несколько причин, по которым формулу Барнетта следует реформировать или отменить совсем и выработать другой подход к распределению ресурсов. Основная из них - это ее *несправедливость*. Вторым по значимости общепризнанным недостатком формулы Барнетта является то, что она *не учитывает реальные потребности* в финансировании. Критика нынешнего положения вещей повлекла за собой призывы по-новому осуществлять оценку потребностей [1]. В числе основных недостатков формулы Барнетта, также имеющих отношение к несправедливости, часто называют ее *непрозрачность*. Т. Эдмондс полагает, что требуется совершенно другой, прозрачный подход, определяющий принципы распределение ресурсов [3]. Й. Маклин, Г. Лодж и К. Шмуэкер приходят к заключению, что формула Барнетта недостаточно эффективна и не поддается учету, в то время как органы управления деволюционных регионов обязаны отчитываться о том, как они расходуют средства [7].

Учитывая усиливающуюся критику формулы Барнетта, в 2008 г. были созданы несколько органов, которые рассматривали необходимость пересмотра формулы и механизмов финансирования деволюционных регионов.

25 марта 2008 г. по решению лейбористов, консерваторов и либерал-демократов, имеющих большинство в Парламенте Шотландии, была официально создана Комиссия по деволюции в Шотландии (Комиссия Калмана) (Commission on Scottish Devolution (Calman Commission)), о чем министр по делам Шотландии Д. Брауни объявил в письменном заявлении, направленном в Палату Общин. В своем заявлении Брауни отметил, что правительство Великобритании приветствует решимость Парламента Шотландии поддерживать укрепление процесса деволюции и желание сохранить достойное положение Шотландии в составе Великобритании.

Комиссию возглавил Сэр Кеннет Калман. Комиссия провела независимый обзор шотландского опыта деволюции, начиная с 1998 г. Ее работа получила поддержку как правительства Великобритании, так и Парламента Шотландии. Она была создана с целью произвести обзор обеспечения «Акта о Шотландии 1998 г.» в свете имеющегося опыта и подготовить рекомендации по изменению существующего конституционного порядка, которые позволят Парламенту Шотландии лучше служить народу Шотландии, улучшат финансовую прозрачность работы Парламента Шотландии и продолжат гарантировать достойное положение Шотландии в составе Великобритании.

Свой первый отчет комиссия опубликовала в декабре 2008 г. В результате своей работы Комиссия выработала 63 рекомендации, представленные в заключительном отчете. В числе рекомендаций комиссии были указаны и нижеследующие:

- часть бюджета Парламента Шотландии должна формироваться за счет наделения его правами по налогообложению, а не из средств, выделяемых правительством Великобритании в качестве блочной субсидии. Парламент Шотландии должен получать часть доходов от подоходного налога;
- Парламент Шотландии должен иметь право принимать законы о введении новых налогов на территории Шотландии с согласия Парламента Великобритании;
- блочная субсидия как средство финансирования должна дополнять оставшуюся часть бюджета Парламента Шотландии, но должна рассчитываться исходя из потребностей. До проведения должной оценки относительных расходов на всей территории Великобритании, должна использоваться формула Барнетта как основа для расчетов по пропорциональному уменьшению размера блочной субсидии [5].

По мнению Й. Маклина, Г. Лоджа и К. Шмуэкера, то, что работу комиссии поддержало правительство Великобритании, подразумевает, что оно впервые поддержало пересмотр финансирования деволюционных регионов [7].

Летом 2008 г. в результате соглашения лейбористов и представителей уэльской партии Плайд Камри, формировавших правительство в Национальной Ассамблее Уэльса, была учреждена Независимая комиссия по финансированию Уэльса (Independent Commission on Funding and Finance for Wales). Председателем комиссии стал экономист Дж. Холтем, поэтому ее стали называть «Комиссия Холтема». Перед комиссией ставилась задача рассмотреть все «за» и «против» нынешнего подхода к распределению финансирования общественно-государственных расходов, в основе которого лежит формула, выявить возможные альтернативные механизмы финансирования, рассмотреть возможность наделения правительства Ассамблеи Уэльса полномочиями изменять ставку налогов, а также более широкими полномочиями по заимствованию средств [Ibidem].

В своем отчете комиссия отметила тот факт, что за последнее десятилетие объем финансирования из расчета на душу населения уменьшался, приближаясь к уровню финансирования Англии. Однако особо отмечалось, что такое развитие событий не учитывает относительные потребности Уэльса, которые, по утверждению комиссии, в Уэльсе выше, чем в Англии. Поэтому комиссия рекомендовала в среднесрочной перспективе рассчитывать финансирование Уэльса, основываясь на относительных потребностях, а пока такой механизм не создан, установить минимальный объем блочной субсидии на уровне, соответствующем формуле, по которой производится расчет потребностей в Англии. Делая заключение о необходимости использования формулы, учитывающей потребности, комиссия выделила в качестве индикаторов потребностей следующие: доля детей до 16 лет, доля пенсионеров, доля этнических меньшинств, доля людей с низкими

доходами, получающих дотации, доля людей с ограниченными физическими возможностями, доля населения, проживающего в малых и удаленных городах.

Комиссия также предложила создать специальный орган, который занимался бы техническими вопросами финансирования и был бы одинаково легко доступен как для правительства Великобритании, так и для органов управления деволюционных регионов. В числе прочих рекомендаций была отмечена и желательность большей прозрачности при публикации данных, имеющих отношение к системе распределения финансирования.

В отчете также выражалась поддержка идеальных характеристик системы финансирования органов управления деволюционных регионов, разработанных комиссией Калмана: 1) стабильность и предсказуемость; 2) простота и прозрачность; 3) автономность; 4) эффективность; 5) справедливость; 6) подотчетность [4]. В то же время отмечалось, что ни одна система не сможет на практике воплотить эти идеальные принципы.

10 декабря 2008 г. по решению Палаты лордов был создан Специальный комитет по изучению формулы Барнетта (Select Committee on the Barnett Formula), чтобы изучить цель, методы и практику применения формулы Барнетта как одного из средств определения финансирования органов управления деволюционных регионов, а также чтобы дать оценку эффективности механизма подсчета и рассмотреть альтернативные механизмы.

В цели комитета не входило рассмотрение таких вопросов как система финансирования деволюционных органов управления, в частности, вопрос о том, должны ли им быть предоставлены большие полномочия в части увеличения налогов; другие политические аспекты, касающиеся деволюции; распределение финансирования между различными регионами Великобритании.

В результате своей работы комитет пришел к заключению, что формула Барнетта не должна более использоваться для определения единовременной субсидии, предоставляемой центральным правительством местным органам управления, созданным в процессе деволюции. Обосновывалось такое заключение указанием на имеющиеся существенные недостатки формулы. Так, хотя ежегодный прирост финансирования происходит на основе последних данных о численности населения, базовый уровень, накопленный за последние тридцать лет, не отражает нынешнюю численность населения в регионах, вовлеченных в процесс деволюции. Кроме того, формула Барнетта не учитывает соответствующих нужд органов управления в регионах, вовлеченных в процесс деволюции.

Поэтому в первом отчете комитета, изданном в июле 2009 г., было заявлено, что должна быть введена новая система выделения ресурсов органам управления деволюционных регионов, основанная на точной оценке их потребностей. Такая система должна, прежде всего, быть простой, ясной и понятной. Она также должна быть динамичной, способной оставаться актуальной, чтобы соответствовать изменяющимся потребностям на всей территории Великобритании. К тому же те деволюционные органы управления, которые имеют большие потребности, должны получать большее финансирование на душу населения, чем те, у которых потребности меньше.

Точные детали новой системы не определялись в этом отчете. Вместо этого были указаны общие положения того, как новая система могла бы функционировать. Тем не менее в отчете отмечалось, что альтернатива формуле Барнетта, соответствующая определенным критериям, может быть создана. Также высказывалось мнение, что процесс пересмотра базовой субсидии, предоставляемой центральным правительством органам управления деволюционных регионов, и спектра функций, требуемых для того, чтобы новая система была работоспособной, должен осуществляться новым независимым экспертным органом, который, возможно, будет назван Комиссией по финансированию Великобритании (United Kingdom Funding Commission). Эта комиссия должна начать свою работу с определения нового базового уровня, основанного на реальных данных о численности населения и на оценке соответствующих потребностей, которые должны определяться исходя из ограниченного числа признаков существования потребностей. Впоследствии комиссия должна периодически проводить пересмотр объема выделяемого финансирования. Некоторые факторы, влияющие на размер единовременной субсидии, предоставляемой центральным правительством местным органам управления, созданным в процессе деволюции, должны изменяться автоматически и ежегодно, по мере публикации новых статистических данных. Кроме того, комиссия должна периодически осуществлять пересмотр базового уровня финансирования. Предлагался определенный переходный период, чтобы привести в полное соответствие базовый уровень и уровень финансирования, предусмотренный новой системой.

Отмечалось, что переход к новой системе может быть асимметричным, отражающим как сущность деволюционных регионов Великобритании, так и различные уровни передаваемого им финансирования. По оценкам комитета, уровень повышенных субсидий, согласно новой системе, может быть достигнут в течение трех лет, и в тех случаях, когда субсидии должны быть уменьшены, этот процесс будет проходить поэтапно в течение более длительного периода, желательно, не превышающего семи лет, в зависимости от степени изменений.

Исследование комитета имело цель изучить функционирование формулы Барнетта на предмет того, следует ли ее заменить, и если так, то чем. Комитет пришел к заключению, что пришло время изменить формулу Барнетта и начать использовать формулу, основанную на относительных потребностях [8].

Правительство Великобритании ответило на выводы и рекомендации, содержащиеся в отчете Специального комитета по изучению формулы Барнетта в декабре 2009 г. В частности, отмечалось, что факторы, касающиеся численности населения, в формуле Барнетта регулярно обновляются, чтобы учесть последние

оценки службы национальной статистики. Подчеркивалось, что формула определяет изменения в базовом уровне, а не сам базовый уровень, который создан путем перераспределения существующих расходов [6].

В целом, ответ правительства можно охарактеризовать как разъяснение своей точки зрения на формулу и обещание более подробно рассмотреть предложения и рекомендации комитета и комиссий (Калмана и Холтема).

По мнению Й. Маклина, Г. Лоджа и К. Шмуэкера, в конечном итоге Великобритании необходимо достичь устойчивого соглашения о финансировании, которое будет затрагивать всю страну, включая Англию, а не отдельных решений для отдельных регионов. В то же время исследователи сомневаются в том, что возможно единое решение для всей страны. Они выделяют три возможные пути реформирования системы финансирования регионов Великобритании: 1) *уравнивающая система*, основанная на потребностях, в соответствии с которой органам управления деволюционных регионов будет предоставляться блочная субсидия также как и по формуле Барнетта, но исходя из оценки потребностей; 2) *полная финансовая автономность*, при которой вопросы повышения налогов будут находиться в компетенции органов управления деволюционных регионов; 3) *гибридная модель*, сочетающая преимущества большей финансовой автономности с выравниванием субсидий, основанных на потребностях. По мнению Й. Маклина, Г. Лоджа и К. Шмуэкера, эта модель является предпочтительным направлением реформирования формулы Барнетта: при такой системе сочетание налогов, находящихся в компетенции как центрального, так и региональных правительств, обеспечит ситуацию, когда органы управления деволюционных регионов будут отвечать за увеличение собственных доходов, в то время как блочная субсидия обеспечит более равномерное распределение финансирования [7].

С этими выводами перекликается и мнение М. Денхема, который также видит решение «проблемы Барнетта» в финансовой децентрализации: наряду с передачей полномочий по расходованию средств, Вестминстер, наконец, должен передать некоторые свои полномочия по налогообложению [2].

Вполне закономерно в качестве путей реформирования формулы Барнетта называются пути устранения ее основных недостатков: несправедливости, того, что она основывается на неточных данных о численности населения, а не на действительных потребностях и т.д.

То, что именно законодательными органами Шотландии и Уэльса были созданы специальные комиссии по изучению формулы, подчеркивает значимость формулы Барнетта как механизма финансирования деволюционных регионов. В то время как органам управления этих регионов решение существующих проблем видится в большей финансовой самостоятельности, особенно в части налогообложения, центральные органы власти избегают кардинальных изменений действующей системы распределения финансирования, предпочитая устранять или минимизировать отдельные ее недостатки.

Список литературы

1. **Barnett Formula.** Members' Research Service: Quick Guide. 2008. September [Электронный ресурс]. URL: <http://www.assemblywales.org/qg09-0001.pdf> (дата обращения: 27.03.2011).
2. **Denham M.** Unequal Shares: the Definitive Guide to the Barnett Formula. 2008. [Электронный ресурс]. URL: http://tpa.typepad.com/home/files/unequal_shares_the_barnett_formula.pdf (дата обращения: 27.03.2011).
3. **Edmonds T.** The Barnett Formula: Research Paper 01/108. 2001. 30 November [Электронный ресурс]. URL: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2001/rp01-108.pdf> (дата обращения: 27.03.2011).
4. **Fairness and Accountability: a New Funding Settlement for Wales:** Final Report Summary [Электронный ресурс] // Independent Commission on Funding & Finance for Wales. 2010. July. URL: <http://wales.gov.uk/docs/icffw/report/100705fundingsettlementsamen.pdf> (дата обращения: 27.03.2011).
5. **Holden H.** The Commission on Scottish Devolution - the Calman Commission. 2010. 4 June [Электронный ресурс]. URL: <http://www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/briefings/snpc-04744.pdf> (дата обращения: 27.03.2011).
6. **House of Lords Select Committee on the Barnett Formula:** the Government's Response, Presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty. 2009. December [Электронный ресурс]. URL: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm77/7772/7772.pdf> (дата обращения: 27.03.2011).
7. **McLean I., Lodge G., Schmuecker K.** Fair Shares? Barnett and the Politics of Public Expenditure. 2008. July [Электронный ресурс]. URL: http://www.ippr.org.uk/members/download.asp?f=/ecomm/files/fair_shares.pdf&a=skip (дата обращения: 27.03.2011).
8. **Select Committee on the Barnett Formula.** 1st Report of Session 2008-09. 2009. 9 July [Электронный ресурс]. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldbarnett/139/139.pdf> (дата обращения: 27.03.2011).

REFORMING PERSPECTIVES OF BARNETT FORMULA AS FINANCING MECHANISM OF GREAT BRITAIN DEVOLUTIONARY REGIONS

Aleksandr Vladimirovich Puzakov, Ph. D. in History, Associate Professor
Department of General History and World Political Process
Mordvinian State University named after N. P. Ogarev
puzakov@list.ru

The author analyzes the work of the institutions which considered the necessity of the reconsideration of the mechanism of financing volumes regulation of social-state expenses of Scotland, Wales and Northern Ireland known as "Barnett formula" in Great Britain in the context of devolution process.

Key words and phrases: Barnett formula; Great Britain; devolution; Commission on Scottish Devolution; Independent Commission on Funding and Finance for Wales.