



Munich Personal RePEc Archive

On levelling the socioeconomic development of the regions

Daskovskiy, Vadim and Teberdieva, Inna

February 2000

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/76417/>
MPRA Paper No. 76417, posted 26 Jan 2017 15:31 UTC

О выравнивании социально-экономического развития регионов
On levelling the socioeconomic development of the regions

Вадим Борисович Дасковский

(Vadim B. Daskovskiy),

доктор экономических наук, профессор (professor)

Национальный институт экономики (НИЭк, www.niec.ru)

(National Institute of Economics (NIEC, www.niec.ru),

e-mail: vadimdask@ya.ru

ResearcherID: C-8801-2015,

ORCID ID: 0000-0002-2612-5157,

eLIBRARY.RU, SPIN-код: 5622-4653

Инна Анатольевна Тебердиева

(Inna A. Teberdieva)

Аннотация

Проблема неравномерности в уровне развития регионов относится к числу важнейших внутривнутриполитических целей любого государства. Во многих странах проводится финансовая политика межрегионального выравнивания, основой которой являются специальные финансовые механизмы. В статье описаны две модели организации бюджетной системы: конкурентной и кооперативной.

Abstract

The problem of non-uniformity in the level of development of the regions is one of the most important policy goals of any state. In many countries, budget policy of inter-regional alignment made on the basis of special financial mechanisms. This article describes two models of organization of the budget system: competitive and cooperative.

Опубликовано в журнале «Пищевая промышленность» № 3 за 2000 год. Страницы 12-14.

Ключевые слова: выравнивание; неравномерное развитие; развитие региона; уровень развития; бюджетная система; конкурентная модель; кооперативная модель

JEL: E62, H61, H72, H77, O52, R12, R13.

Для крупных стран с территориально неравномерно развитой экономикой, как правило, характерны чрезмерные межрегиональные контрасты в уровне социально-экономического развития. Несвоевременность и недостаточность принимаемых мер для решения проблемы межрегионального выравнивания инициируют центробежные тенденции и могут привести к распаду государств.

Неравномерность развития различных частей единого государства характерна для всех стран мира. Это часто является причиной недовольства как «богатых», так и «бедных» регионов, повышает уровень социальной напряжённости в стране и вызывает различного рода конфликты. Проблема неравномерности в уровне социально-экономического развития регионов относится к числу важнейших внутривнутриполитических целей практически любого государства.

Межрегиональные контрасты в нашей стране на всех этапах её развития были весьма значительны. Хотя в советское время идея равенства была основой идеологии общественного строя, реализация принципа территориальной справедливости не получила удовлетворительного разрешения. В 1991 г. при среднем уровне душевых расходов в размере 1 243 руб. они колебались от 139 руб. до 4 253 руб. (различия в 31 раз). Разрывы в 3 - 4 раза по основным социальным показателям были обычным делом.

В современной России по-прежнему контрастны экономическое развитие и уровень жизни населения: в столице и региональных центрах, региональных центрах и на периферии. Для неё характерны беспрецедентные различия между равностатусными по Конституции субъектами Федерации: площадь территории республики Саха в 388 раз больше Северной Осетии (Алании); различия по уровню собственных доходов бюджета на душу населения - в 107 раз - между Ямало-Ненецким автономным округом и Республикой Дагестан; по уровню расходов бюджета на душу населения - в 25,7 раза - между Ямало-Ненецким автономным округом и Пензенской областью; по объёму валового регионального продукта на душу населения - в 36 раз - между Ямало-Ненецким автономным округом и Республикой Ингушетия (Марченко, Мачульская 2000).

Вместе с тем во многих странах с рыночной экономикой проводится успешная финансовая политика межрегионального выравнивания, основой которой являются региональные налогово-бюджетный и структурно-инвестиционный механизмы. К примеру, объём произведённого национального дохода различается между штатами США лишь в 1,3 раза, а собственные бюджетные доходы на душу населения между землями ФРГ - в 1,5 раза.

Суть региональной налогово-бюджетной политики состоит в непосредственном воплощении «территориальной справедливости» применительно к условиям конкретной страны и определении системы взаимоотношений Центра и регионов. Система государственного выравнивания региональных диспропорций, как правило, закреплена конституционно.

Для каждой страны возможен выбор в широком диапазоне между двумя полярными моделями организации бюджетной системы: кооперативной и конкурентной.

Кооперативная модель получила более широкое распространение в мире и обладает следующими особенностями: значительное участие властей всех уровней в функциях перераспределения национального дохода и макроэкономической стабилизации; долевое участие разных уровней власти в главных национальных налогах; утверждение принципа территориальной справедливости. Наибольшее развитие кооперативная модель получила в ФРГ.

Важнейшим положением Конституции ФРГ служит признание равноценными потребностей федерации, земель и общин в финансовых средствах, что на практике означает примерно равную долю налоговых поступлений в доходной части бюджетов всех уровней. Для удовлетворения этого требования осуществляется

сложное многоступенчатое перераспределение налоговых поступлений между бюджетами.

Согласно Конституции ФРГ существуют общие налоги (с долевым распределением) и налоги федерации, земель и общин. Каждая земля (община) может вводить любой налог, но он не должен повторять федеральные налоги. Нельзя также увеличивать ставки федеральных налогов. Федерация имеет исключительные полномочия на акцизы на крепкие напитки. Землям принадлежит поимущественный налог, налог с наследства и дарений, налог с владельцев автомобилей, акциз на пиво. Общинам принадлежат промысловый налог и местные потребительские налоги. К общим налогам относятся подоходный, корпорационный и НДС.

В реальной практике у федерации решающие права и в отношении тех налогов, что переданы землям и тех, что частично у них остаются. Объясняется это тем, что федерация следит за единообразием налогов у разных земель и потому определяет законодательство и по налогам, остающимся у них.

Специфика бюджетной системы Германии состоит в наличии сложного механизма вертикального и горизонтального выравнивания, закрепленного в Конституции. Главным инструментом вертикального выравнивания является распределение поступлений от НДС между федеральным и совокупным бюджетом земель. Для горизонтального выравнивания используются прежде всего общие налоги, направляемые в бюджеты земель.

Особое значение в ФРГ придаётся выравниванию налогового потенциала земель с помощью системы горизонтальных трансфертов. При этом не ставится задача - добиться стопроцентного горизонтального выравнивания налогового потенциала. Земли, налоговый потенциал которых оказывается в диапазоне 100 - 102 % от среднего уровня по стране, в процессе выравнивания обычно не участвуют. Таким образом, удаётся повысить налоговый потенциал бедных земель до 95%. Дальнейшее выравнивание достигается с помощью дополнительных федеральных субсидий.

В Германии, как и во многих других странах, используются целевые трансферты, которые специально предназначены для развития «проблемных» территорий. В 1995 г. была введена в действие десятилетняя программа «Восстановление Востока», согласно которой новые федеральные земли будут ежегодно получать дополнительную помощь в размере 6,6 млрд марок на развитие хозяйственной инфраструктуры.

Достоинствами кооперативной модели бюджетного федерализма являются экономичность централизованного сбора налогов и широкие возможности по аккумулярованию средств в целях горизонтального выравнивания положения территориальных бюджетов. Кроме того, такая модель предполагает единство правил при распределении налоговых поступлений, тем самым исключая подозрения в несправедливости по отношению к какому-либо региону.

Недостатки модели связаны с опасностью излишней централизации налоговых функций и увеличением объёма перераспределения налоговых поступлений через федеральный бюджет. Данная модель не стимулирует экономическую активность властей слаборазвитых регионов, порождая в них иждивенческие настроения. Напротив, в регионах-донорах усиливается недовольство в связи с постоянным оттоком значительной части заработанных ими бюджетных поступлений на цели «горизонтального» перераспределения.

Конкурентная модель обладает следующими основными особенностями:

- высокой степенью децентрализации управления;

- высокой степенью финансовой независимости и самостоятельности региональных властей (совместное федерально-региональное использование налоговых баз, закрепление за каждым уровнем власти своих налогов);
- слабым участием центрального правительства в политике выравнивания горизонтальных диспропорций.

Важнейшим условием эффективного функционирования данной модели является инициативность населения и руководства регионов.

Примером конкурентной модели организации бюджетно-налоговой системы является американская система «бюджетного федерализма», характеризующаяся большой степенью независимости регионов от Центра и минимизацией его перераспределительных функций. Американские законодатели убеждены, что «централизованное» бюджетное выравнивание может подорвать стимулы к поиску новых бюджетных доходов и к экономии государственных средств, ослабить ответственность властей штатов перед их избирателями. Поэтому в США практически отсутствует привычное для России перераспределение средств отдельным штатам из федерального бюджета.

Вместе с тем в США на протяжении всей истории, и особенно в последние десятилетия, был выработан достаточно эффективный механизм государственного управления выравниванием межрегиональных бюджетных диспропорций. Основными его компонентами являются: бюджетное самофинансирование штатов и система финансирования федеральных целевых программ.

В штатах установлены те же налоги по наименованию, которые собираются в федеральный бюджет, - подоходный налог с населения и налог на прибыль корпораций. Однако право установления этих налогов является исключительной прерогативой самого штата. Большинство штатов имеют собственные налоговые службы. Так обеспечивается равноправие штатов и федеральных властей в бюджетной сфере.

В результате к настоящему времени в США сложилась весьма эффективная система самофинансирования местных органов власти: 92,3% доходов штатов составляют собственные доходы, 88,6% которых приходятся на региональные налоги. Таким образом, региональные бюджеты США в своих финансовых средствах менее чем на 12% зависят от федерального правительства.

Разделение налоговых источников и широкие права штатов и муниципалитетов в сфере налогообложения заложили основу вертикальной сбалансированности бюджетной системы США.

С 1988 г. механизм бюджетного самофинансирования был дополнен системой финансирования федеральных целевых программ.

В настоящее время в США реализуется более 500 целевых федеральных программ финансирования нужд штатов и графств с помощью целевых трансфертов. Одно из важнейших направлений финансирования связано с реализацией социальных программ. В целом трансферты из федерального бюджета покрывают около 20% расходов штатов.

В отличие от приведённых выше примеров организации налогово-бюджетной системы государств, исповедующих принципы «бюджетного федерализма», государства с высокоцентрализованными финансами и ограниченным «налоговым суверенитетом» решают проблему межрегионального выравнивания уровня социально-экономического развития посредством предоставления «особого бюджетного режима» отдельным регионам.

Итак, американский опыт, основанный на сочетании вертикальной сбалансированности с целевыми трансфертами как механизмом горизонтального выравнивания, представляет собой пример эффективно функционирующей

бюджетно-налоговой системы. Но для формирования такой системы в США были объективные историко-политические и экономические предпосылки. Штаты изначально формировались и развивались как крупные политические самостоятельные и экономически самодостаточные члены федерации.

Перераспределительный механизм немецкой бюджетно-налоговой системы представляет интерес для России как система, в которой ограничение «налогового суверенитета» территорий компенсируется гарантированными государством доходами, которые могут в значительной мере перераспределяться между территориями. Формирование такой системы неизбежно при наличии значительного количества экономически слабых регионов. Её недостаток в том, что она не стимулирует экономическое развитие отсталых регионов, консервирует межрегиональное неравенство, недовольство населения и властей.

Австралия показывает пример успешного решения финансовых проблем отдельных штатов с особыми условиями, что важно для России, в которой существуют регионы, требующие индивидуального подхода в сфере бюджетных отношений. Однако реализация такой политики возможна лишь при ограниченном числе таких регионов и наличии достаточных средств для их развития.

Опыт зарубежных стран с высоким уровнем экономического развития нужно с осторожностью применять в России с её огромными территориальными диспропорциями и неустойчивой кризисной экономикой.

Федерализм государственного устройства России изменил существовавшую ранее в унитарном государстве систему взаимоотношений между центральными, территориальными и местными органами власти, радикально изменил принципы построения финансово-бюджетной системы страны и основы формирования доходов и расходов по звеньям системы.

В России развитие регулирования налогово-бюджетных отношений Центра и регионов прошло несколько стадий.

К середине 1992 г. на региональные бюджеты был возложен основной объём финансирования народного хозяйства (дотации предприятиям, инвестиции, компенсации жилищно-коммунальному хозяйству). Рост расходных полномочий региональных бюджетов не компенсировался перераспределением доходов в их пользу. В этих условиях субъекты РФ часто ставили Центр перед фактом неуплаты налогов в федеральный бюджет.

После октября 1993 г. в условиях правового вакуума выход из тяжелого финансового положения региональные власти попытались найти в безудержном «налоготворчестве». Число только местных налогов перевалило за три сотни (по закону было разрешено не более полутора десятков).

Только после принятия Конституции РФ 1993 г. субъекты Федерации и органы местного самоуправления впервые получили законодательную возможность самостоятельно формировать свои бюджеты.

В 1994 г. был сделан серьезный шаг в развитии принципов бюджетного федерализма - было принято решение перейти на универсальную схему взаимоотношений Центра с регионами. Для решения проблемы выравнивания межрегиональных диспропорций был сформирован Фонд финансовой поддержки субъектов (ФФПС). Источником его формирования стали 22 % отчислений от НДС в части доли, поступающей в федеральный бюджет. Расчёт трансфертов из фонда для каждого региона впервые стал проводиться по унифицированной формуле, учитывающей финансовые потребности территорий и налоговые потенциалы территории.

Предложенная система была усовершенствована в 1997 г. Законом о бюджете. В расчёты объёмов средств, перераспределяемых через ФФПС, были введены

«индексы дискомфорта», разработанные Минэкономки РФ. Эти индексы учитывают такие показатели, как суровость климата, продолжительность светового дня и отопительного сезона, плотность населения, степень сельскохозяйственной освоенности и заболоченности территории, транспортную доступность и т.д. В соответствии с этими индексами все субъекты Федерации были разделены на 3 группы.

В настоящее время существует четыре основных направления, по которым осуществляется финансовое взаимодействие между уровнями власти: трансферты Фонда финансовой поддержки субъектов (ФФПС); территориально ориентированные расходы (ТОР); бюджетные ссуды; взаимозачёты.

На долю трансфертов из Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации приходится около 10% расходов. Сюда входят субвенции г.Москве (для осуществления функции столицы); дотации закрытым административно-территориальным образованиям (ЗАТО), дотации по содержанию социальной сферы и жилого фонда передаваемых в ведение органов местного самоуправления; на поддержку завоза продукции в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками навигации.

Большая часть расходов федерального бюджета являются территориально ориентированными. Они направляются непосредственно в субъекты РФ, обеспечивая людям работу и средства к существованию: расходы на поддержку угольной промышленности, сельское хозяйство, образование, строительство, социальную политику, здравоохранение и др.

Бюджетные ссуды - это краткосрочные кредиты, которые предоставляются регионам с целью финансирования «защищённых расходов» (зарботной платы, социальных расходов). Они представляют собой беспроцентные кредиты, которые должны быть погашены в течение одного года. Однако на практике такие кредиты зачастую списываются и включаются в категорию взаиморасчётов.

Четвертый поток скрытой федеральной помощи представляют собой взаимозачёты.

Несмотря на все усилия, правительство пока не может решить проблему межрегионального выравнивания с помощью все усложняющейся системы трансфертов. Число дотационных регионов продолжает увеличиваться: если в 1990 г. их было 50, то в 1994 г. - уже 66; в 1995 г. - 78, в 1996 г. - 75, в 1997 г. - 79 (на сегодняшний день их - 81). Напротив, число регионов - доноров стремительно сокращается.

Ни один из межбюджетных потоков, за частичным исключением трансфертов и федеральных ссуд, не регулируется законодательно. Широкими остаются возможности для установления «неформальных» бюджетных отношений с регионами. Поэтому существующая система межбюджетных взаимоотношений по своему реальному воздействию способствует, скорее, росту диспропорций, чем бюджетному выравниванию, и не может контролироваться ни обществом, ни его представительными органами.

Усиливается вертикальная несбалансированность бюджетной системы. Если в 1992 г. региональные бюджеты были в совокупности сбалансированными, т. е. их собственные доходы были достаточными для покрытия расходов, то начиная с 1993 г. эта ситуация изменилась.

До сих пор налогово-бюджетные взаимоотношения субъектов Федерации и Центра остаются чрезмерно централизованными. В 1992 - 1995 гг. доля доходов и расходов субъектов РФ в консолидированном бюджете РФ постепенно возрастала, а с 1998 г. вновь начала снижаться.

Как видим, результат процесса становления межбюджетных отношений характеризуется усилением межрегиональных диспропорций.

Современные приоритеты межбюджетного выравнивания определены следующим образом. В президентском послании «О бюджетной политике на 1999 г.» указывалось на необходимость проведения бюджетной реформы в стране, составным элементом которой является реформа межбюджетных отношений. В этом же документе сформулирована цель этой реформы: «переход к единой государственной бюджетной политике, скоординированной в пределах всей бюджетной системы». При этом указывалось, что федеральный Центр должен действовать так, чтобы у субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления появились стимулы к повышению производственного и налогового потенциала территорий, оздоровлению своих финансов, чтобы было больше регионов - доноров.

В принятых Правительством Российской Федерации «Основных направлениях бюджетной политики на 1999 год и на период до 2001 года» к основным приоритетам отнесено совершенствование механизма финансовых взаимоотношений между федеральным Центром, субъектами Федерации и органами местного самоуправления. Для этого правительством разработана «Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 году и на период до 2001 года».

В основу концепции положена идея усиления централизации финансовых ресурсов и контроля со стороны федерального правительства:

- существенно сокращаются объёмы финансовой помощи из федерального фонда финансовой поддержки регионов, а число регионов, получающих средства, уменьшается незначительно;
- ликвидируются субвенции всем городам Российской Федерации;
- по мере утверждения финансовых нормативов для конкретных видов расходов расходы региональных бюджетов будут определяться на нормативной основе;
- постепенно расширяется целевое использование средств, определены обязательные условия их предоставления через систему Главного управления федерального казначейства;
- постепенно осуществляется переход к оказанию финансовой помощи инвестиционного характера на принципах совместного финансирования;
- предусмотрены специальные механизмы, контролирующие увеличение дефицитов региональных бюджетов;
- предусмотрено введение особого финансового режима для регионов, особо нуждающихся в финансовой поддержке.

В концепции предлагается образовывать следующие фонды бюджетного регулирования:

- Фонд финансовой поддержки субъектов Федерации (регионов) (ФФПР), назначение которого - оказание текущей финансовой помощи для финансирования расходов территориальных бюджетов по вопросам регионального и местного значения.
- Фонд регионального развития (ФРР), предназначенный для финансирования капитальных вложений в субъектах Федерации (в том числе федеральных программ).
- Фонд развития региональных финансов (ФРРФ), формируемый на возвратной основе для оптимизации бюджетов субъектов Федерации посредством содействия реформированию бюджетной сферы. Источниками образования указанного фонда являются кредиты Мирового банка, а также другие средства, определяемые Правительством Российской Федерации в каждом конкретном случае.

Согласно проекту Методики распределения средств ФФПР субъектов РФ на 2000 год его объём формируется за счёт 14% общего размера налоговых доходов,

поступающих в федеральный бюджет, за исключением доходов ГТК РФ. Первая часть ФФПР (50%) распределяется между слаборазвитыми субъектами РФ обратно пропорционально среднедушевым валовым налоговым ресурсам. Вторая часть ФФПР распределяется таким образом, чтобы довести приведённые к сопоставимому виду среднедушевые валовые налоговые ресурсы субъектов РФ (после распределения первой части ФФПР) до одного и того же максимально возможного при заданном объёме ФФПР уровня.

Таким образом, принятый в 1994 г. подход к межрегиональному бюджетному выравниванию, основанный на «кооперативной» модели, принципиально не изменился. Постоянное усложнение алгоритма перераспределения бюджетных ресурсов приводит к сложности оценки его результатов и по критерию справедливости, и по критерию эффективности. Поэтому в настоящее время налогово-бюджетная система остаётся наиболее острой и конфликтной сферой взаимоотношений субъектов Федерации с Центром.

Залогом эффективного использования кооперативной модели, воплощающей принцип справедливого перераспределения «сверху», является успешно функционирующая экономика в большинстве регионов. Тогда есть, что перераспределять, и можно применять для этого более или менее справедливые формулы.

В современных российских условиях кризиса и бюджетного дефицита применение такой модели ведет все регионы к кризису и не позволяет развиваться даже относительно благополучным регионам - «точкам роста». При такой модели именно на высокоразвитые и высокоэффективные регионы увеличивается бюджетная нагрузка. Дальнейшее совершенствование финансовых взаимоотношений федерального Центра и субъектов Федерации в рамках кооперативной модели, видимо, лишено перспектив (Марченко, Мачульская 2000; Потапов 1999).

Стратегической целью государственной политики выравнивания региональных диспропорций в финансово-бюджетной сфере, судя по всему, должен стать поэтапный переход к конкурентной модели бюджетного федерализма. Эта модель будет стимулировать власти субъектов Федерации на поиск новых дополнительных источников налоговых поступлений, привлечения внешних инвестиций, мобилизации всех региональных предпосылок развития.

Литература

Марченко Г.В., Мачульская О.В. 2000. «Финансовые механизмы межрегионального выравнивания». *Финансы и кредит*, 1 (61): 13-21.

Потапов Л. 1999. «Финансовый механизм саморазвития региона». *Экономист*, 6.

Постоянный адрес статьи в интернете <http://www.niec.ru/Articles/005.htm>