

## ПРАКТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

### Региональное выравнивание и межбюджетные отношения: уроки 1990-х

Лавровский Б.Л., Новиков А.В.

На базе эмпирического анализа важнейших экономических и социальных показателей приведены оценки их регионального расслоения в 1990-е гг. Сформулированы предварительные выводы о связи региональной дифференциации и роста в масштабах страны. Специальное внимание уделено асимметрии инвестиционного пространства.

Исследованы подходы, лежащие в основе трансфертного механизма. Представлены результаты экспериментальных расчетов бюджетного выравнивания, которые приводят к классической альтернативе между большей однородностью регионального пространства и большей средней обеспеченностью населения социальными благами.

#### Введение

Существуют многочисленные эмпирические доказательства того, что региональные (экономические и социальные) различия заметно возросли в 1990-е гг. (см., например, [3]). Однако причины этого явления в литературе глубоко не обсуждаются. В частности, не поставлен ясно вопрос о взаимосвязи системных, макроэкономических процессов, например экономического кризиса и региональных диспропорций<sup>1)</sup>. Между тем, игнорирование связи макро- и региональных процессов не дает возможности, во-первых, объяснить феномен региональной поляризации, во-вторых, нащупать реалистичные подходы и принципы государственной политики выравнивания, обрекая на необходимость «наступать на одни и те же грабли».

Межбюджетное регулирование не является единственным инструментом, с помощью которого государство корректирует экономические и социальные процессы на своей территории. Но по разным причинам именно этот механизм приобрел широкую известность в связи с обсуждением проблемы региональной асимметрии и, особенно, дифференциации бюджетной обеспеченности населения.

Для смягчения региональных различий, придания большей однородности экономическому и социальному пространству в течение 1990-х гг. в рамках межбюд-

<sup>1)</sup> Из работ, специально посвященных этим проблемам, можно отметить [5].

**Лавровский Б.Л.** – д.э.н., профессор АНХ при Правительстве РФ и германо-российской Академии экономики и права (Берлин).

**Новиков А.В.** – аспирант Научно-исследовательского финансового института Минфина РФ.

Статья поступила в Редакцию в декабре 2001 г.

жетного регулирования были использованы различные алгоритмы и финансовые схемы. Анализ и оценка некоторых из них и является целью настоящей работы.

### Экономический кризис и региональная дифференциация

Оценим связь между динамикой важнейших экономических показателей (объем промышленной продукции и инвестиции) в целом по стране и изменением их региональной дифференциации в 1990-е гг. При этом показателем (измерителем) дифференциации выступает известный из математической статистики коэффициент вариации<sup>2)</sup> в разрезе субъектов РФ. Применительно к вопросам измерения именно данного явления мы назвали этот показатель *индексом региональной асимметрии (ИРА)* [4].

В условиях тотального сокращения (промышленного) производства в 1991–1998 гг. региональная дифференциация могла изменяться по-разному, в зависимости от соотношения темпов падения производства в различных регионах. Гипотетически возможны следующие сценарии.

1. Дифференциация не меняется во времени, если падение производства во всех регионах происходит равномерно, т. е. с одним и тем же темпом.

2. Дифференциация сокращается, если падение производства происходит быстрее в регионах с большими объемами производства и медленнее в регионах с меньшими объемами производства.

3. Дифференциация увеличивается, если падение производства происходит медленнее в регионах, обладающих большей промышленной мощностью и быстрее в регионах с меньшим промышленным потенциалом.

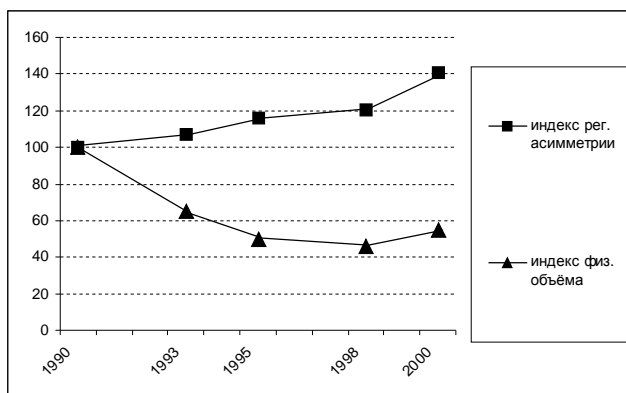


Рис. 1. Динамика и региональное расслоение объема промышленной продукции

Из рис. 1<sup>3)</sup> видно, что сокращение объемов производства промышленной продукции в 1991–1998 гг. сопровождается тенденцией к увеличению регионального расслоения. Причем интенсивность обоих процессов достаточно близка. Иначе говоря, из рассмотренных выше трех гипотетических сценариев реализованным оказался третий.

Важное значение имеет тот факт, что заметное увеличение промышленного производства в 1999–2000 гг. никак не

$$2) K_{VAR}^{\tau} = \frac{1}{\lambda^{\tau}} \sqrt{\frac{1}{N} \sum_{\zeta=1}^N (\lambda_{\zeta}^{\tau} - \lambda^{\tau})^2}, \text{ где } K_{VAR}^{\tau} - \text{коэффициент вариации года } \tau, \lambda^{\tau} - \text{сред-}$$

нее значение показателя в году  $\tau$ ,  $\lambda_{\zeta}^{\tau}$  — значение показателя в регионе  $\zeta$  на душу населения в году  $\tau$ ,  $N$  — число регионов.

<sup>3)</sup> Здесь и в дальнейшем в расчетах используются статистические источники [8].

сказалось на тенденциях региональной дифференциации. Более того, складывается впечатление, что в эти два года произошло известное углубление процессов поляризации. Это означает, что, во всяком случае в российских условиях, показатели регионов с относительно большой экономической мощностью убывают медленнее, чем показатели всех остальных регионов при тотальном кризисе и растут быстрее при оживлении и подъеме.

На рис. 2 приведена аналогичная картина, относящаяся к инвестициям. Падение показателя в масштабе страны в 1991–1998 гг. практически зеркально отображается на изменении его региональной структуры: дифференциация увеличивается.

Оба примера несомненно свидетельствуют об одной и той же природе рассматриваемых явлений, их тесной связи.

На рис. 2 отчетливо видно также, что рост инвестиций в 1999 г. сопровождается ослаблением региональной дифференциации<sup>4)</sup>.

Итак, экономический кризис 1990-х гг., как системный фактор, влечет за собой усиление региональной поляризации, все большее отдаление региональных показателей друг от друга. А существуют ли системные условия, сопровождающиеся ослаблением региональной дифференциации? И может ли быть таким условием обеспечение роста в масштабах страны?

Эмпирическая проверка этого утверждения применительно к макроэкономическим показателям по известным причинам возможна лишь на базе чрезвычайно узкого их круга и только в конце 1990-х гг. И, как видно на примере промышленного производства и инвестиций, о какой-либо определенности здесь говорить не приходится.

Между тем, социальные процессы дают возможность такую проверку осуществить на значительно более широкой эмпирической базе.

В табл. 1 приведена динамика ряда важнейших социальных показателей и изменение их региональной дифференциации за период 1990–1999 гг. Видно, что всем показателям, которые сокращались в рассматриваемом периоде, одновременно свойственен рост региональной дифференциации (и здесь мы видим полную аналогию с рассмотренными выше экономическими показателями). Что касается социальных показателей, которые росли, то для них не существует, строго говоря, универсальной характеристики изменения региональной дифференциации. Скажем, в условиях роста дифференциация показателей обеспеченности населения телефонами заметно сокращалась, легковыми автомобилями – немного увеличилась, жильем – оставалась неизменной.

Сформулируем выводы, вытекающие из проведенного эмпирического анализа. Рецессия, спад неизменно сопровождаются региональным расслоением; раз-

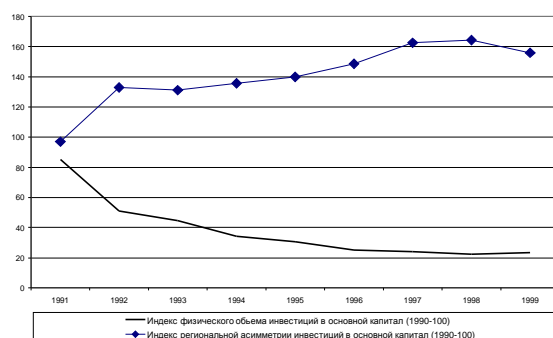


Рис. 2. Динамика и региональное расслоение объема инвестиций

<sup>4)</sup> Справедливости ради следует заметить, что рост инвестиций в 1999 г. был достаточно скромным. Индекс физического объема инвестиций в основной капитал в 1999 г. по отношению к 1990 г. составил 23%, в 1998 г. – 22%, в 1997 г. – 24%.

витие, рост протекают, как правило, параллельно с региональным выравниванием или во всяком случае при отсутствии резких неблагоприятных территориальных сдвигов.

Таблица 1.

**Динамика и региональная дифференциация ряда важнейших  
социальных показателей в 1990–1999 гг.  
(в расчете на душу населения)**

| Динамика показателя в масштабе страны:<br>рост(+); падение (-); стабилизация (0) | Региональная дифференциация |                                |
|--|-----------------------------|--------------------------------|
|  | качественная характеристика | количественная характеристика* |
| Обеспеченность населения   |                             |                                |
| жильем   | +                           | стабилизация 1,00              |
| легковыми автомобилями   | +                           | увеличение 1,04                |
| Обеспеченность телефонами  |                             |                                |
| городского населения   | +                           | сокращение 0,67                |
| сельского населения  | +                           | сокращение 0,71                |
| Потребление  |                             |                                |
| картофеля  | +                           | сокращение 0,94                |
| хлеба  | 0                           | увеличение 1,04                |
| мяса   | -                           | увеличение 1,43                |
| молока   | -                           | увеличение 2,57                |
| сахара   | -                           | увеличение 2,46                |
| овощей и бахчевых  | -                           | увеличение 1,39                |
| Среднемесячные денежные доходы   | -                           | увеличение 2,73                |
| Сберегательные вклады  | -                           | увеличение 1,96                |
| Ожидаемая продолжительность жизни  |                             |                                |
| мужчин   | -                           | увеличение 1,91                |
| женщин   | -                           | увеличение 1,67                |

\*Коэффициент вариации 1999 г./коэффициент вариации 1990 г.

По-видимому, необходимым системным условием преодоления региональной асимметрии является обеспечение роста социально-экономических показателей: без роста в масштабе страны нет регионального выравнивания. Но сам по себе рост отнюдь не является универсальным средством сглаживания региональных диспропорций.

### **Региональное расслоение и концентрация: инвестиционный аспект**

Ситуация с инвестициями выглядит наиболее драматичной в том смысле, что предельно обнажает проблему регионального расслоения и заслуживает поэтому специального рассмотрения. В последние советские пятилетки инвестиций едва хватало для простого поддержания мощностей. Нынешняя ситуация на порядок мрачнее. Кроме того, анализ регионального распределения (все меньшего) их объема дает ясное представление о реальной инвестиционной привлекательности или, точнее, инвестиционной емкости различных территорий.

С некоторой условностью все регионы разобьем на 4 типа в зависимости от характера изменения относительной капиталоемкости в 1991–1999 гг.

1. Для подавляющей части регионов в течение всего периода характерно монотонное сокращение доли инвестиций. Для малых территориальных образований отмеченный процесс был особенно болезненным. В качестве примера приведем данные о 6 субъектах РФ (Республики Калмыкия, Алтай, Тыва, Карачаево-Черкесская; Чукотский автономный округ, Еврейская автономная область). Их совокупная доля в инвестициях в 1990 г. составляла чуть более 1%, в 1999 г. – менее 1/3%.

2. Примерно четверть всех регионов в течение всего периода сохраняла свою долю в общем объеме инвестиций. Их относительная инвестиционная емкость оставалась стабильной.

3. В ряде случаев знак, характеризующий изменение относительной инвестиционной емкости, в течение периода менялся на противоположный. Здесь наблюдаются две модели.

- Рассматриваемый показатель достигает своего максимума, а затем снижается. Примером может служить Кемеровская и Тюменская области. Например, в Тюменской области доля инвестиций в 1990 г. составляла 10,5%. В дальнейшем эта доля наращивалась и достигла к 1997 г. 16,1%. В 1999 г. искомый показатель составил только 12,5%.

- Рассматриваемый показатель достигает своего минимума, а затем повышается. В этом классе регионов, как правило, доля инвестиций в 1999 г. лишь приближается к уровню базового года. Но есть два исключения. В Санкт-Петербурге искомая доля составляла в 1990 г. 2,4 %, в 1993 г. – 1,6%, в 1999 г. – 4,4%. В Сахалинской области: 0,8% (1990 г.), 0,5% (1996 г.), 2,3% (1999 г.)

4. Наконец, 5 субъектов РФ (Москва, Московская и Свердловская области, Республики Татарстан и Башкортостан) систематически наращивают долю в общем объеме инвестиций. С наибольшей интенсивностью и явным отрывом от других регионов этот процесс происходит в Москве: 6% (1990 г.), 15% (1999 г.)

Принципиально важным результатом анализа представляется следующее.

1. Более половины субъектов РФ теряют в течение 1990-х гг. свою долю в инвестициях. Некоторые из них оказываются практически свободными от какой бы то ни было инвестиционной деятельности. Утраченная доля перехватывается едва ли 15% регионов. При этом «перехватчиками» являются субъекты РФ, которые уже в начале периода, как правило, являлись лидерами по этому показателю. Рынок не просто подтвердил право ряда субъектов на инвестиционное превосходство, но и значительно его закрепил. Лидерство упрочивается, инвестиционное пространство становится все более асимметричным.

2. Свойством наблюдаемого во многих российских регионах процесса «инвестиционного обескровливания» является его монотонность. Между тем, напрашивающийся вывод о неизбежности рассматриваемых тенденций является, по-видимому, преждевременным. Ряд субъектов РФ, хотя пока и небольшой, иллюстрирует возможность позитивных перемен.

В общем виде усиление региональной поляризации применительно к инвестициям означает, что регионы, доля которых в общем объеме капиталовложений в начале рассматриваемого периода значительная, продолжают в дальнейшем стягивать на себя все большую их часть. И наоборот: все меньшая часть капита-

ловложений приходится на регионы, доля которых в инвестиционном пироге в начале 1990-х гг. была сравнительно низкой.

Можно сказать, что региональное расслоение имеет своим следствием изменение пропорций инвестиционной емкости разных территорий. Регионы, характеризующиеся сравнительно высокой капиталоемкостью, продолжают ее наращивать, а регионы с относительно малой капиталоемкостью сокращать.

Следствием происходящих процессов является концентрация инвестиций в ограниченном числе регионов. Семь субъектов РФ (г. Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Республики Татарстан и Башкортостан, Свердловская и Тюменская области со своими автономными округами) поглощали в 1999 г. примерно 45% от суммы всех региональных инвестиций. В то время как аналогичный показатель составлял в 1990 г. около 30%<sup>5)</sup>.

### Трансфертный механизм

Государство не оставалось безучастным к проблемам региональной поляризации. В течение 1990-х гг. существовало несколько подходов к решению задач регионального выравнивания. Один из них, например, – построение целевых региональных программ, предназначенных, вообще говоря, для решения некоторых острых конкретных экономических или социальных задач на отдельных территориях. Применительно к программам, как, впрочем, и к большинству других инструментов региональной политики, вопрос о выравнивании условий развития в явном виде не ставится. Между тем, некоторые другие подходы, существовавшие в рамках межбюджетных отношений, ставят вопрос о выравнивании в явном виде, хотя и не всегда последовательно. В дальнейшем именно эти подходы являются предметом нашего анализа.

Хронологически смена подходов к решению задач регионального выравнивания в рамках межбюджетных отношений в течение 1990-х гг. вырисовывается очень четко. До 1994 г. для регионов, в зависимости от конкретной ситуации, устанавливались дифференцированные нормативы отчислений от федеральных налогов и масштабы дотаций. Подтягивание наиболее нуждающихся регионов осуществлялось здесь преимущественно на базе качественных представлений и без использования каких-либо формализованных процедур сравнения.

С 1994 г. дифференциация нормативов была отменена и заменена унифицированными для всех субъектов РФ долями. До конца 1990-х гг. большая часть финансовой помощи осуществлялась в рамках трансфертного механизма, призванного по возможности объективно и количественно оценить относительный уровень потребности региона в финансовой поддержке из федерального бюджета по сравнению с другими регионами.

С 1998 г. создается новый механизм финансовой поддержки регионов. Обладая определенными новациями, этот механизм сохраняет в целом известную идеологическую преемственность.

Итак, с 1994 г. вся нагрузка по выполнению регулирующих функций, сглаживанию региональных диспропорций на уровне субъектов РФ объективно оказалась перенесена на систему специальных безвозмездных перечислений в регионы

---

<sup>5)</sup> Доля этих семи регионов в населении РФ составляет в 1999 г. приблизительно 25%.

из федерального бюджета. Отметим две их особенности. Первая касается объемов, или масштабов, этих перечислений, они достаточно скромные:

- их доля в доходах регионов в целом, скажем в 1998 г., составила только 12,7%;
- особый фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), являющийся источником трансфертов, на который в основном и были возложены задачи выравнивания, составляет немногим более половины общей величины безвозмездных перечислений.

Вторая особенность касается правил, в соответствии с которыми распределяются трансферты между субъектами.

Идея формулы для определения потребности в финансовой поддержке (трансферт):

$$Потр(m) = K^2 \cdot P(gp) / D(gp) \cdot (D(gp) - D(m)) \cdot Числ(m),$$

где  $Потр(m)$  – потребность в финансовой поддержке конкретной территории (субъекта РФ);

$P(gp)$  – среднедушевой бюджетный расход по группе территорий;

$D(gp)$  – среднедушевой бюджетный доход по группе территорий;

$D(m)$  – среднедушевой бюджетный доход конкретной территории;

$Числ(m)$  – численность населения конкретной территории;

$K$  – параметр (коэффициент), меньший 1.

Смысл формулы чрезвычайно простой. Потребность в поддержке равна первичной потребности – разнице между средним доходом по группе территорий и бюджетным доходом на отсталой конкретной территории в этой группе, – определенным образом скорректированной. Поскольку величина потребности определяется не только бюджетными доходами, но и расходами, то первичная потребность также корректируется с учетом соотношения бюджетных доходов и расходов в группе регионов. Если бюджетные расходы в группе регионов больше бюджетных доходов (а это типичная ситуация), то потребность в помощи повышается. Одновременно, чем меньше параметр  $K$ , тем более (в квадрате!) занижена потребность в помощи.

Итак, исходя из формулы:

- региональное выравнивание осуществляется в соответствии с показателем бюджетной обеспеченности населения в субъектах РФ;
- идея помочь отсталому региону, довести его бюджетный доход до среднего по группе определенным образом выхолощивается появлением априорного (субъективного) параметра  $K$ ;
- приоритетными с позиции федеральной помощи и выравнивания являются регионы с минимальными бюджетными доходами и находящиеся в группе, где расходы значительно больше доходов.

Наращивание налогового потенциала, экономия бюджетных средств, их рационализация – все это вступает в противоречие с правилами предоставления федеральной помощи. Правила объективно провоцируют иждивенческие настроения в регионах.

Оценка существовавшего во второй половине 1990-х гг. трансфертного механизма не является однозначной. С тактической точки зрения трансферты игра-

ли значительную роль во многих регионах, позволяя им как-то сводить концы с концами (табл. 2). Между прочим, это обстоятельство объясняет тот накал страстей, в том числе политических, который бушевал, во всяком случае до последнего времени, в связи с федеральной помощью и особенно трансфертами.

Таблица 2.

**Эффект финансовой помощи субъектам РФ  
из федерального бюджета в 1998 г.  
(распределение 88 регионов в зависимости от различных параметров)**

| Дефицитность бюджетов   |          |        |         |         |            |
|---|----------|--------|---------|---------|------------|
| Степень дефицитности бюджета, %   | Профицит | 0-5    | 5-13    |         | 40,3       |
| Число регионов после оказания помощи  | 36       | 34     | 17      |         | 1 (Якутия) |
| Выравнивание бюджетных расходов   |          |        |         |         |            |
| Бюджетные расходы на душу населения с учетом прожиточного минимума, % от РФ | Менее 70 | 70-100 | 100-130 | 130-150 | Более 150  |
| Число регионов после оказания помощи  | 11       | 49     | 19      | 2       | 7          |
| Размер федеральной помощи   |          |        |         |         |            |
| Доля помощи в доходах, %  | Менее 5  | 5-15   | 15-50   |         | Более 50   |
| Число регионов  | 17       | 23     | 35      |         | 13         |

Дефицитность бюджетов до оказания финансовой помощи во многих субъектах была очень высока:

- в 53 субъектах – до 25%;
- в 15 субъектах – от 25% до 40%;
- в 20 субъектах – более 40%.

Как показано в табл. 2, после оказания финансовой помощи в 36 субъектах образовался профицит, в 34 субъектах степень дефицитности не превышала 5%.

Финансовая помощь позволяла также в определенной степени выровнять бюджетные расходы по регионам на душу населения с учетом прожиточного минимума. После оказания финансовой помощи в 68 (49+19) субъектах отличие этого показателя от среднероссийского не превышало 30%.

Достижение подобных результатов потребовало от федерального бюджета крайне избирательного подхода. Доля федеральной помощи в региональных доходах колеблется в чрезвычайно широких пределах. В 40 (17+23) субъектах эта доля не превышает 15%, зато в 13 – более половины.



Вместе с тем, с точки зрения поставленных перед ним стратегических задач трансфертный механизм продемонстрировал свою беспомощность и несостоятельность. Следующая табл. 3 с очевидностью иллюстрирует провал шаг за шагом стратегии регионального выравнивания.

**Таблица 3.**  
**Эволюция методики распределения Фонда финансовой поддержки регионов в 1994–1999 гг.**

|   | 1994   | 1995 | 1996  | 1997 | 1998  | 1999 |
|---|--|------|---|------|---|------|
| Критерии определения объема трансфертов | Доведение бюджетного дохода на душу населения нуждающегося в поддержке региона до среднего по РФ; доведение доходов особо нуждающихся регионов до текущих расходов |      | Доведение бюджетного дохода на душу населения до среднего по группе регионов; доведение доходов до текущих расходов |      | Доведение бюджетного дохода на душу населения до максимальной суммы в пределах ФФПР |      |
| Значение параметра К                    |  | 0,95 | ...   | 0,92 | 0,90  | ...  |
| Число регионов, получающих трансферты   |  | 64   |   |      | 76  | 76   |
| Федеральные трансферты, % от ВВП        | 4,5 (1994)   |      | 2,2   | 2,6  | 1,6   | 1,5* |

\*январь-июнь

Источник: Федеральный бюджет и регионы. М.: Московский центр института «Восток-Запад». 1999. С. 57; данные Минфина РФ.

Можно сделать выводы:

1. В 1994–1996 гг. федеральная поддержка была направлена на выравнивание бюджетных доходов нуждающихся регионов в масштабах РФ, но выравнивание бюджетных расходов производилось только для особо нуждающихся регионов.
2. В 1997–1998 гг. выравнивание доходов и расходов осуществлялось уже не в масштабах страны, а в ближайшей группе регионов; в 1999 г. выравнивание бюджетных доходов на душу населения отстающих регионов происходит не к среднедушевому доходу бюджетов всех регионов, не к среднему по группе, а к максимально возможной сумме, которая позволяет не выходить за пределы объема, проектируемого ФФПР. При этом в расчетах трансфертов этап выравнивания с целью покрытия текущих расходов вообще опущен.
3. Год от года происходит ужесточение параметра  $K$ : от 0,95 в 1994–1995 гг. до 0,90 в 1998 г.
4. Наблюдается тенденция к резкому сокращению реальных объемов трансфертов.
5. Наконец, число регионов, получающих трансферты, достигло к 1998 и 1999 гг. 76 из 89 (в 1994 г. нуждались в трансфертах из ФФПР только 64 субъекта РФ).

К концу 1990-х гг. очевидный кризис сложившегося трансфертного механизма потребовал новых подходов, создания новой Концепции реформирования межбюджетных отношений<sup>6)</sup>.

Важное заключительное замечание. Было бы совершенно несправедливо видеть источником сложившегося кризиса только сам по себе трансфертный механизм и подходы, лежащие в его основе. Создатели ФФПР в условиях мощнейших стихийных процессов первой половины 1990-х гг., определяющих основные экономические пропорции и финансовые потоки, попытались ввести элемент организованного и контролируемого начала в систему межбюджетных отношений. Но каким бы ни был трансфертный механизм, в этих условиях он был обречен. Разумеется, не была свободна от недостатков и его идеология.

### Новейшие тенденции в развитии межбюджетных отношений

Конструкторы новой модели межбюджетных отношений не отказались от накопленного положительного опыта 1990-х гг. В частности, среди элементов новой модели, о которых подробнее мы будем говорить ниже, сохранился ФФПР. Более того, сохранились и многие важные компоненты его идеологии, главной из которых является идея регионального бюджетного выравнивания.

Итак, в соответствии с новой методикой ФФПР распадается на две части, каждая из которых распределяется по особым правилам.

Первая часть трансферта ФФПР для региона  $i$  рассчитывается по формуле:

$$t_{i(1)} = w \cdot \text{ФФПР} \cdot D_i / \sum D_i,$$

где  $w$  – доля первой части ФФПР в общем объеме ФФПР (на практике  $w=0,8$ );

ФФПР – общий объем ФФПР;

$D_i$  – объем средств, необходимый для доведения приведенных удельных ВНР по данному субъекту Федерации до среднего по Российской Федерации уровня (при условии, что  $D_i > 0$ ).

Вторая часть ФФПР распределяется таким образом, чтобы довести приведенные к сопоставимому виду удельные ВНР наименее обеспеченных регионов (после распределения первой части ФФПР) до одного и того же, максимально возможного при заданном объеме ФФПР уровня. Понятно, что

$$\sum t_{i(2)} = (1 - w) \text{ФФПР},$$

где  $t_{i(2)}$  – вторая часть трансферта ФФПР для (наименее обеспеченного) региона  $i$ .

В целом трансферт  $i$ -тому региону  $t_i = t_{i(1)} + t_{i(2)}$ .

Отметим важнейшие свойства нового механизма и его отличия от старого.

1. В основе предыдущей схемы финансовой поддержки лежало базовое понятие потребности региона в этой поддержке. В результате объем ФФПР стано-

<sup>6)</sup> Ряд исследователей, в частности А.Г. Игудин, считает целесообразным «...переход на дифференцированные по регионам нормативы отчислений от НДС». См. статью «Бюджетное регулирование финансовых потоков в трехуровневой системе “федеральный центр – субъекты Федерации – административные районы и муниципалитеты” в интересах сокращения региональной асимметрии» в [7 с. 453].

вится зависимым от совокупной потребности регионов и в этом смысле неопределенным.

2. В новой схеме объем ФФПР задается заранее, является априорной величиной. Тем самым масштабы финансовой поддержки регионам зависят в конечном счете от возможностей государственного бюджета.

3. Сформулирован критерий выравнивания. Распределение ФФПР (точнее, его большей части) осуществляется пропорционально отклонению удельных налоговых возможностей региона от среднероссийского уровня. Скажем, если эти возможности только в двух случаях меньше средних по России, размеры отклонений и численность населения равны, то ФФПР распределяется между этими двумя регионами поровну.

4. Новацией является то, что оставшая (сравнительно малая) часть ФФПР распределяется по особой процедуре, являясь по существу страховым фондом для регионов, находящихся в худших условиях.

5. В предыдущей схеме потребность в финансовой поддержке региона зависела от фактических значений его бюджетных доходов и расходов. В новой – от налоговых возможностей, или налогового потенциала с учетом регионального коэффициента удорожания бюджетных услуг, или индекса бюджетных расходов (ИБР).

Остановимся специально на этом свойстве. Считается, что «в новой методике ... вместо отчетных данных применяются нормативные показатели, отражающие объективные факторы развития регионов. ... Тем самым для региональных органов власти созданы долгосрочные стимулы для поддержки экономического развития территорий, реструктуризации бюджетных расходов, повышения достоверности и прозрачности бюджетной отчетности, которой теперь нет смысла манипулировать ради выбивания повышенных трансфертов» [1].

Налоговый потенциал (НП) характеризует предельные возможности региона, касающиеся налоговых доходов, при данной налоговой базе. В этом смысле, действительно, использование НП объективизирует расчеты, делая их менее зависимыми от налоговых усилий и налоговой политики власти. Из этого, однако, по нашему мнению, не следует, что региональные и местные власти потеряют интерес в контексте межбюджетных отношений к преуменьшению показателя НП на своей территории. Другое дело, что в соответствии с формулой распределения трансфертов примерно одинаковое искажение показателя НП в регионах не даст дополнительного преимущества ни одному из них.

Здесь уместно провести следующую аналогию. В советские времена велись оживленные дискуссии, касающиеся «объективной базы» планирования промышленного производства. Ряд исследователей видели в качестве этой базы данные о промышленном потенциале (измеряемом на практике показателями производственных мощностей), базирующиеся на казалось бы серьезных инженерно-экономических расчетах. Тем не менее, при всей важности показателей производственных мощностей для аналитических целей они никогда не использовались в реальной технологии планирования в силу слабой достоверности, порождаемой именно ролью базы планирования и вытекающими отсюда интересами [2].

Каким требованиям должен удовлетворять механизм финансовой поддержки регионов, как должны сочетаться в нем выравнивающие и стимулирующие функции? Важное значение имеет в этой связи мнение об этом самих разработчиков нового механизма.

«Основная цель распределения финансовой помощи – выравнивание объективно сложившихся различий в бюджетной обеспеченности регионов. Создание стимулов для экономического развития и наращивания собственных бюджетных доходов является лишь одним из дополнительных условий формирования соответствующей методики, ... должно обеспечиваться путем четкого и стабильного закрепления за бюджетами разных уровней доходных источников, разграничения расходных обязательств и расширения налоговых полномочий региональных и местных органов власти и управления» [6].

Разработчики в методике распределения средств ФФПР отмечают наличие следующих инструментов направленных на минимизацию «изживенческих тенденций».

1. После распределения трансфертов уровень реальной бюджетной обеспеченности недотационных регионов остается более высоким, чем у регионов, получающих трансферты.

2. Дотационные регионы, имевшие до распределения трансфертов более высокий уровень бюджетной обеспеченности, сохраняют преимущество и после распределения трансфертов.

3. Новый механизм повышает заинтересованность в более эффективном использовании налогового потенциала.

4. После завершения реформы ФФПР методика и базовые параметры (индексы налогового потенциала и бюджетных расходов) и/или результаты распределения трансфертов ФФПР должны будут утверждаться на среднесрочную (до 3-х лет) перспективу, что будет способствовать повышению заинтересованности субъектов Федерации в развитии налогового потенциала.

Особо стоит отметить, что модернизацией ФФПР реформа межбюджетных отношений отнюдь не завершается. Создана либо реконструирована серия (пять) фондов, каждый из которых решает те или иные конкретные задачи развития. Важнейшие характеристики этих фондов приведены табл. 4. В среднесрочной перспективе ФФПР сохранит свое значение в качестве основного канала распределения финансовой помощи субъектам Федерации. Предполагается, что основные положения внедренной в 1999–2001 гг. методики распределения трансфертов будут закреплены в бюджетном законодательстве.

**Таблица 4.**

**Формы финансовой помощи из федерального бюджета субъектам РФ**

| Характеристики | Фонд финансовой поддержки регионов                        | Фонд компенсаций   | Фонд софинансирования социальных расходов                                  | Фонд регионального развития                    | Фонд реформирования региональных финансов   |
|----------------|---|--|--|--|---|
| Цель           | Выравнивание бюджетной обеспеченности по текущим расходам | Финансирование федеральных законов (как правило, социальных пособий и льгот населению) | Стимулирование приоритетных расходов и поддержка реформ в социальной сфере | Поддержка развития региональной инфраструктуры | Поддержка и стимулирование бюджетных реформ |

Продолжение таблицы

| Характеристики                       | Фонд финансовой поддержки регионов  | Фонд компенсаций   | Фонд софинансирования социальных расходов   | Фонд регионального развития  | Фонд реформирования региональных финансов   |
|--------------------------------------|---|--|---|--|---|
| Принцип распределения                | Формула на основе оценки налогового потенциала и нормативных расходов           | Формула на основе численности лиц, имеющих право на получение социальной помощи (льгот)        | Формула на основе нормативных расходов и их частичного возмещения                   | Квоты на основе формул (с последующим конкурсным отбором инвестиционных проектов)    | Конкурс (программы реформ и их выполнение)  |
| Тип финансовой помощи                | Дотация (с выделением средств с особыми условиями перечисления (использования)) | Субвенция на финансирование федеральных законов  | Субсидия (долевая) на определенную функциональную статью расходов (отрасль)         | Субсидия (как правило, долевая) на финансирование инвестиционных проектов и программ | Субсидия (субвенция) на определенный тип (направление) расходов   |
| Условия предоставления               | Для высокодотационных регионов – кассовое обслуживание бюджетов ФК              | Целевое использование средств  | Уровень расходов не ниже нормативного и выполнение программ реформ                  | Софинансирование   | Выполнение программы реформ   |
| Порядок перечисления (использования) | Финансовым органам  | Гражданам и предприятиям (организациям) через территориальные органы Федерального казначейства | Финансовым органам при подтверждении проведенных расходов на соответствующую статью | Предприятиям (организациям) через органы Федерального казначейства                   | Финансовым органам при подтверждении произведенных или включенных в бюджет расходов на проведение бюджетных реформ и оздоровление гос. финансов |
| Статус                               | Действует с 1994 г.   | Действует с 2001 г.  | Вводится с 2002–2003 гг.  | Создан с 2002г., новый механизм с 2003 г.  | Создан с 2000 г., срок действия 2001–2004 гг.   |
| Объем, млн. руб. (2001 г.)           | 100353,7  | 33381,6  |   |  |   |

Источник: Минфин РФ.

### Подходы к региональному выравниванию (результаты экспериментальных расчетов)

Количественно дифференциация региональных показателей в каждый данный момент, как уже выше отмечалось, характеризуется индексом (параметром) региональной асимметрии (ИРА). Его увеличение во времени свидетельствует об усилении дифференциации, сокращение – об ослаблении, стабильность – о неизменности межрегиональных пропорций.

Являясь численной системной характеристикой разброса региональных показателей, ИРА может служить ориентиром в процессе принятия решений в области региональной политики. Решения, приводящие к увеличению ИРА, свидетельствуют о большей поляризации региональных показателей, к уменьшению – об их сближении.

Некоторые методические вопросы регулирования процессами регионального выравнивания будут рассмотрены далее на базе сценарного подхода. Общим принципом является следующее: при всех рассматриваемых сценариях исключается абсолютное ухудшение ситуации хотя бы в одном регионе.

В рамках каждого из сценариев оцениваются последствия принимаемых решений на уровне РФ с точки зрения динамики рассматриваемого показателя и его региональной дифференциации.

В качестве иллюстрации данного подхода рассмотрим варианты (сценарии) распределения ФФПР между федеральными округами. За базовый примем 1998 г.<sup>7)</sup> В качестве искомого примем показатель финансовой обеспеченности на душу населения. Наконец численное значение ФФПР примем на уровне 3-х объемов 2001 г., т.е. примерно 300 млрд. руб.

Таким образом, приведенные ниже расчеты нужно рассматривать прежде всего как условный пример, иллюстрирующий методику распределения ФФПР в среднесрочной перспективе. Вместе с тем качественные результаты расчетов вполне допускают содержательную интерпретацию.

Рассматриваются три базовых сценария:

- параллельного улучшения показателей во всех регионах;
- последовательного улучшения показателей от наиболее слабых регионов к наиболее сильным;
- улучшения показателей в духе существующих правил.

С учетом характера расчетов рассмотрим более подробно содержание каждого из сценариев и их очевидные теоретические последствия.

Сценарий 1.1. Все округа улучшают финансовое обеспечение на душу населения на один и тот же процент (пропорционально значениям показателей в базовом периоде). В этом случае региональная дифференциация не изменится.

Сценарий 1.2. Все округа улучшают финансовое обеспечение на душу населения на одну и ту же величину. В этом случае региональная дифференциация сокращается.

---

<sup>7)</sup> За этот год существуют данные о финансовой обеспеченности субъектов РФ (из сводного финансового баланса) на душу населения с учетом паритета покупательной способности. См. рабочие материалы Минэкономики России от 31 декабря 1999 г. № 5421-П «О методике комплексной оценки уровня развития регионов». Поручение Правительства РФ от 30 апреля 1999 г. № ЕП-П5-14749.

Таблица 5.

| Округа          | Фин. обеспеченность, тыс.руб./человека 1998=100 | Сценарий 1.1        |                  | Сценарий 1.2        |                  | Сценарий 2          |                  | Сценарий 3                     |                                 |                  |
|-----------------|---|---------------------|------------------|---------------------|------------------|---------------------|------------------|--------------------------------|---------------------------------|------------------|
|                 |   | значение показателя | доля прироста, % | значение показателя | доля прироста, % | значение показателя | доля прироста, % | значение показателя (80% ФФПР) | значение показателя (100% ФФПР) | доля прироста, % |
| 1               | 2   | 3                   | 4                | 5                   | 6                | 7                   | 8                | 9                              | 10                              | 11               |
| Центральный*    | 6,9   | 8,9                 | 28,6             | 9,1                 | 31,9             | 9,0                 | 30,4             | 8,2                            | 8,9                             | 29,0             |
| Северо-Западный | 6,1   | 7,8                 | 28,6             | 8,3                 | 36,1             | 9,0                 | 47,5             | 8,7                            | 8,9                             | 45,9             |
| Южный           | 5,0   | 6,4                 | 28,6             | 7,2                 | 44,0             | 9,0                 | 80,0             | 9,4                            | 9,4                             | 88,0             |
| Приволжский     | 8,0   | 10,3                | 28,6             | 10,2                | 27,5             | 9,0                 | 12,5             | 8,0                            | 8,9                             | 11,2             |
| Уральский       | 9,2   | 11,8                | 28,6             | 11,4                | 23,9             | 9,2                 | 0                | 9,2                            | 9,2                             | 0                |
| Сибирский       | 6,2   | 8,0                 | 28,6             | 8,4                 | 35,5             | 9,0                 | 45,1             | 8,6                            | 8,9                             | 43,5             |
| Дальневосточный | 6,5   | 8,3                 | 28,6             | 8,7                 | 33,8             | 9,0                 | 38,5             | 8,5                            | 8,9                             | 36,9             |
| <b>РФ</b>       | <b>7,7</b>                                      | <b>9,9</b>          | <b>28,6</b>      | <b>9,9</b>          | <b>28,6</b>      | <b>9,0</b>          | <b>16,9</b>      |                                | <b>9,0</b>                      | <b>16,9</b>      |
| ИРА, %          | 19,9  | 19,9                |                  | 15,5                |                  | 0,8                 |                  |                                | 2,4                             |                  |
| Макс./мин., %   | 184   | 184                 |                  | 158                 |                  | 102                 |                  |                                |                                 |                  |

\*Без г. Москвы

Сценарий 2. Округа улучшают финансовое обеспечение на душу населения последовательно от наименее обеспеченных к наиболее обеспеченным в пределах ФФПР. В этом случае значение региональной дифференциации достигает минимума.

Сценарий 3. Округа улучшают финансовое обеспечение на душу населения в духе существующих правил: 80% ФФПР распределяются пропорционально отклонению округов-реципиентов от среднероссийского значения, оставшиеся 20% распределяются таким образом, чтобы довести показатели наименее обеспеченных регионов (после распределения первой части ФФПР) до одного и того же, максимально возможного при заданном объеме ФФПР уровня.

О чем свидетельствует сравнение сценарных расчетов? Сценарий 1.1 представляется менее предпочтительным по сравнению со сценарием 1.2: при одной и той же финансовой обеспеченности в среднем по РФ последний обеспечивает меньшее значение региональной дифференциации. По тем же соображениям сценарий 3 (официозный) уступает сценарию 2.

Таким образом, реальной альтернативой являются только сценарий 1.2 и сценарий 2: большая однородность регионального пространства противостоит большей средней финансовой обеспеченности. Классический выбор и должен сводиться к подобному рода дилемме.

### Заключение

1. Эмпирический анализ важнейших экономических и социальных показателей свидетельствует:

- общий спад неизменно сопровождается региональным расслоением;
- рост и развитие протекают, как правило, параллельно с региональным выравниванием или, во всяком случае, при отсутствии резких неблагоприятных территориальных сдвигов.

Необходимым системным условием преодоления региональной асимметрии является обеспечение условий для роста в масштабах страны. Но создание этих условий не обязательно приводит к большей однородности экономического и социального пространства. Требуются специальные усилия, прежде всего федеральных органов власти.

2. Важнейшей компонентой, формирующей условия для экономического и социального развития, является инвестиционная составляющая. Между тем, тенденции регионального распределения все более скудеющего инвестиционного пирога в течение 1990-х гг. характеризуются следующим. Рынок не просто подтвердил сложившееся в советский период право ряда субъектов на инвестиционное превосходство, но и значительно его укрепил. Лидерство упрочивается, «инвестиционное обескровливание», т.е. уменьшение и без того низкой доли значительного числа регионов в совокупных инвестициях, продолжается.

3. Углубляющаяся асимметрия инвестиционного пространства неизбежно приводит ко все большей деформации экономического, налогового и финансового пространства. Региональное выравнивание важнейших социальных параметров становится все более сложной и трудновыполнимой задачей. Подтачиваются фундаментальные основы федеративного устройства государства.

4. Получивший широкую известность трансфертный механизм регионального, прежде всего бюджетного выравнивания, действующий в 1994–1998 гг., не столько нацеливал регионы на экономический рост и развитие, наращивание налогового потенциала, сколько при всех его тактических успехах и результатах объективно провоцировал в них иждивенческие настроения.

Об эффективности современного механизма предоставления федеральной поддержки регионам говорить еще преждевременно.

Необходимо отметить лишь то, что его разработчики, во всяком случае в части распределения ФФПР, ориентированы лишь на одну из возможных версий.

В связи с особой важностью проблемы регионального выравнивания в России стоило бы, по нашему мнению, осуществлять общественную экспертизу предлагаемых моделей межбюджетных отношений. Разумеется, классический выбор между большей однородностью регионального пространства и большей средней обеспеченностью населения социальными благами должен оставаться за политиками.



\*            \*  
\*  
\*  
\*

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Доклад Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Министра финансов Российской Федерации Кудрина А.Л. «Об итогах исполнения федерального бюджета за 2000 год и задачах органов финансовой системы Российской Федерации на 2001 год и на среднесрочную перспективу». Официальная информация Минфина РФ.
2. *Лавровский Б.Л.* Анализ производственных мощностей в промышленности СССР. Новосибирск: Наука, 1983.
3. *Лавровский Б.Л.* Измерение региональной асимметрии на примере России // Вопросы экономики. 1999. № 3.
4. *Лавровский Б.* Региональная асимметрия в Российской Федерации: измерение и регулирование // Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии. Проект TACIS EDRUS 9602. Москва-Новосибирск, 2000.
5. *Лексин В.Н. и Швецов А.Н.* Проблемы и перспективы реформирования межбюджетных отношений // Экономические реформы в регионах Российской Федерации: опыт и перспективы. М., 1998.
6. Отчет о выполнении поручений Рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации по п. 3 протокола № 12 от 27.07.2000, Москва, август 2000. Выписка из протокола заседания Рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации от 27 июля 2000 г.
7. Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии / Проект TACIS EDRUS 9602. Москва-Новосибирск, 2000.
8. Статистические источники:
  - Основные показатели инвестиционной и строительной деятельности в РФ в 1998 г., № 4 (44). М.: Госкомстат РФ;
  - Регионы России, т. 2. М.: Госкомстат РФ, 2000;
  - Россия в цифрах. М.: Госкомстат РФ, 2000;
  - Социально-экономическое положение России, № 12. М.: Госкомстат РФ, 1998, 1999, 2000.