

Бюджетное выравнивание в Казахстане: трансферный механизм и финансовые стимулы регионального развития

В бюджетной системе Казахстана республиканского и местного уровней как неотъемлемых объектов государственного макроэкономического регулирования отражает объективно существующую потребность в регулировании социально-экономических процессов не только в масштабах всей страны, но и в рамках отдельной области. Поскольку бюджетно-налоговая политика государства является единственным доступным государству средством перераспределения финансовых ресурсов между областями, ее основной целью, по существу, является поддержка на приемлемом уровне межрегиональных различий в степени социально-экономического развития и, по возможности, их выравнивание.

Результативность бюджетно-налоговой политики во многом определяет стабильное функционирование страны, сокращение регионального социально-экономического неравенства, обеспечение государственного единства. Создание устойчиво растущей национальной экономики невозможно без решения проблем выравнивания межрегиональных различий, преодоления кризисных явлений и отставания в развитии отдельных территорий.

Значительные территориальные различия в качестве жизни, во многом определяемые экономическими, природно-климатическими, ресурсными и инфраструктурными особенностями областей, являются логическим основанием для использования государством политики выравнивания. Ее результатом считается последовательное приближение показателей благосостояния населения и экономического развития в худших (по этим показателям) регионах, по крайней мере, к среднему по стране уровню.

Региональное бюджетное выравнивание является основой любой государственной макроэкономической политики в регионе, проводимой в целях недопущения или сглаживания кризисных социальных, экономических, экологических и иных ситуаций как причин появления высокой территориальной дифференциации. Возникают ситуации, когда территориальные различия приводят к отклонениям от нормы, а именно: происходят негативные колебания экономических (кризис производства), экологических (экологическая катастрофа) и социальных (снижение уровня жизни, сокращение рождаемости и продолжительности жизни, ухудшение демографической структуры, рост преступности) индикаторов регионального развития. Именно в этих случаях необходимость государственной селективной поддержки (поддержки определенных регионов) приобретает особую актуальность.

Политика выравнивания как средство государственного воздействия на функционирование отдельных регионов применяется в различных масштабах по отношению к разным параметрическим группам. Крупномасштабная политика "выравнивания" осуществляется в ФРГ (по отношению к землям

бывшей ГДР), Италии (проблема "Север-ЮГ"), Японии (создание технополисов) и во многих других странах. В Казахстане такого рода политика осуществляется на общегосударственном уровне - в плане стремления к равной "бюджетной обеспеченности" населения, т.е. по важному, но не определяющему параметру регионального развития.

Неравномерность распространения кризисных явлений последнего десятилетия среди регионов Казахстана усилили и без того высокую дифференциацию уровней социально-экономического развития регионов. В настоящее время по показателям развития производства и уровня жизни населения региональные различия достигают десятков, а по некоторым показателям и сотен раз. Положение усугубляется тем, что экономические противоречия между развитыми регионами и регионами с низким экономическим потенциалом нередко переходят в политическую плоскость, что создает угрозу единства страны.

Мировой опыт демонстрирует эффективное функционирование бюджетного выравнивания в качестве базового элемента государственной бюджетно-налоговой политики на региональном уровне. Как правило, многие страны используют две или три модели вертикальных взаимоотношений в области реализации доходных полномочий: 1) модель распределения доходных источников, 2) модель разделения полученных налоговых доходов и 3) модель распределения фиксированной части доходов бюджета одного уровня между бюджетами другого уровня.

На доминирование той или иной модели влияют прежде всего специфика бюджетно-налоговой системы, характер ее разбалансированности, а также разнообразные исторические и политические факторы, сложившиеся в данной стране и влияющие на такие параметры как степень централизации бюджетных средств, степень мобильности налогооблагаемой базы и равномерности ее распределения и др.

Проведенный анализ позволяет условно выделить четыре типа стран в зависимости от принципа, лежащего в основе построения механизма бюджетного выравнивания. Первый тип стран в качестве такого принципа использует сочетанное выравнивание бюджетного потенциала и бюджетных потребностей. К этой группе относятся страны с системой бюджетного выравнивания, подкрепленной мощной методологией и развитым институциональным обеспечением, которые позволяют достаточно объективно оценивать как бюджетный потенциал, так и бюджетные потребности региональных и местных бюджетов. Вторая группа охватывает те страны, в которых система бюджетного выравнивания построена по принципу выравнивания только доходного потенциала. Такая система проста в реализации, не требует затрат на создание обширной статистической базы для расчета показателей, по которым осуществляется выравнивание. Однако, применение такой модели является эффективным только в условиях низкого уровня межрегиональных различий по показателю бюджетных потребностей на душу населения. Третий тип включает в себя те системы бюджетного выравнивания, которые ориентируются на выравнивание бюджетных

потребностей по определенным видам затрат. Как правило, использование такого принципа не берет в расчет налоговые возможности региональных и местных бюджетов.

Для каждой страны набор индикаторов, объективно отражающих бюджетные потребности регионов специфичен и определяется как целями, которые преследует система бюджетного выравнивания, так и разнообразными историческими и политическими факторами. И, наконец, последний из выделяемых нами типов принципиального устройства механизма бюджетного выравнивания основан на перераспределении финансовых средств из расчета на душу населения. Подобный элемент системы бюджетного выравнивания, построенный по такому принципу вносит в общий выравнивающий эффект небольшой вклад, поскольку способен лишь несколько смягчить региональные различия в уровне налоговых возможностей.

В Казахстане утверждена методика трансфертов общего характера постановлением Правительства РК от 16 июля 2007 года №599.

В соответствии с данной методикой объемы трансфертов общего характера определяются как разница между прогнозными объемами доходов и затрат соответствующего местного бюджета. При расчете прогнозного объема текущих затрат применяются коэффициенты урбанизации, коэффициент дисперсности расселения, коэффициент масштаба, коэффициент возрастной структуры населения, коэффициент учета надбавок за работу в сельской местности, коэффициент плотности, коэффициент содержания дорог, коэффициент учета бедности (на основе доли лиц с доходами ниже прожиточного минимума), коэффициент учета продолжительности отопительного сезона, отражающие объективные факторы, которые обуславливают различия в стоимости предоставления услуг.

Большинство стран в той или иной степени используют формульные расчеты в системе бюджетного выравнивания, пытаясь максимально объективно подойти к расчетам выравнивающих трансфертов. Мировой опыт демонстрирует большое разнообразие подходов к оценке налогового потенциала и потребностей региональных бюджетов. Однако практически все они базируются на понимании под выравниванием создания финансового механизма предоставления определенного стандартного (или минимально гарантированного) уровня государственных услуг населению независимо от места его фактического проживания при относительно стандартном уровне налогообложения юридических и физических лиц.

Оценка выравнивающего эффекта показывает, что действующая в Казахстане система перераспределения трансфертов в пользу областей с минимальным уровнем бюджетной обеспеченности не оказывает заметного выравнивающего эффекта.