

Евгений ГРИБОВ

ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ

В статье рассматривается проблема построения эффективных межбюджетных отношений в национальной экономике. Представлены особенности межбюджетных отношений на примере Канады и Германии. В заключительной части статьи дана краткая характеристика межбюджетного взаимодействия федеральной власти и субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджетный федерализм, децентрализация, инновационная политика, межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты

Сегодня частный сектор в Российской Федерации обладает гораздо более широким набором инструментов для финансирования и реализации бизнес-возможностей, чем еще четыре года назад. Кроме того, существенные изменения происходят и в государственном секторе. Государственный сектор не является уже, по нашему мнению, жестко централизованным. Однако происходящие изменения характеризуются рядом проблем государственного территориального управления, на некоторых из которых мы хотели бы остановиться в настоящей статье. Мы представим как теоретические концепции, которые описывают данные изменения, так и практические наблюдения о происходящих процессах в данной сфере. Кроме того, для полноты изложения мы обратим наш взгляд на ситуацию в государственном секторе в ряде федеративных государств, а именно Канаде и Германии.

Общие принципы и подходы

Разделение полномочий в федеративных государствах между двумя уровнями государственного управления оказывает существенное воздействие как на функционирование общественного сектора, так и на экономические успехи страны. Такое разделение, включающее политические, налоговые и институциональные составляющие, часто оценивается в экономической литературе с позиции выгод, которые оно приносит. Полагаем, что подобная оценка позволяет конкретизировать *оптимальный размер субнациональной единицы* федеративного государства. В данном случае, говоря «оптимальный», мы имеем в виду «эффективный», а пытаясь выяснить «размер», мы прежде всего хотим определить количество жителей субнациональной единицы и общий объем расходов на потребление предоставляемых в регионе благ.

По вопросу о таком оптимуме имеется несколько точек зрения. Их разнят критериальные признаки, определяемые целями, которые ставят перед собой исследователи. Один из таких, на наш взгляд, наиболее корректных подходов — оценка оптимального размера субъекта федерации, на основе характеристики общего объема расходов на потребление предоставляемых в регионе благ.

Данный подход базируется на фундаментальных работах зарубежных экономистов восьмидесятых годов¹, вызванных к жизни более ранними исследованиями по теории клубов². Согласно этой теории, жители регионов, помимо потребления общегосударственных благ, *потребляют и местные общественные блага*. А потому их можно объединить в географически сгруппированные клубы потребления (например, жители, посещающие местный бассейн). Эти клубы, в зависимости от особенностей страны, принимают разные формы, получая различные наименования (регионы, субъекты, общины, графства, округа и т.д.).

Но данный подход (как и иные) требует определенности по проблеме, которую сегодня решают субъекты *любого федеративного государства* с развитой экономикой. Суть ее в том, что их субъекты должны стремиться обеспечить соответствие необходимого (или минимального) уровня благ для своих жителей (разграничения расходных полномочий между федерацией и ее субъектами) с величиной собираемых на территории налогов (конкретизации доходных источников, необходимых для финансирования еще не предоставляемых благ).

Остановимся кратко на причинах важности предоставления этих благ.

Часто субнациональные органы власти, в поисках источников финансового обеспечения своих расходных обязательств, оказывают чрезмерное налоговое давление на население. Это вынуждает граждан менять местожительство. Но они «голосуют ногами» не произвольно, а, согласно «гипотезе Тибу»³, выбирая регионы, предоставляющие им больший объем местных общественных благ и низкий уровень налогообложения.

Подобное поведение граждан вынуждает региональные и местные органы власти и управления менять свою налоговую политику. Проявляется это в стремлении предоставлять предпочтительный для населения набор благ, а также в снижении уровня налогообложения. А это порождает новую проблему — необходимость оптимизации достаточных для финансирования расходных обязательств доходных источников между уровнями государственной власти. Тем более что весьма распространенной является ситуация, при которой в отдельных субнациональных единицах имеет место несоответствие необходимых размеров предоставления благ и услуг (расходов) и доходов, необходимых для их финансирования.

Проблема эта снимается с помощью «запуска» перераспределительных механизмов. И если регион не находит источников финансирования

¹ См., напр.: *Sandler T., Tschirhart J.* The Economic Theory of Clubs: an Evaluative Survey // *Journal of Economic Literature*. 1980. No 18; *Brown C., Wallace E., Oates W.* Assistance to the Poor in a Federal System // *Journal of Public Economics*. 1987. No 32; *Jimenez E., Paqueo V., Ma. Lourdes de Vera* Does Local Financing Make Primary Schools More Efficient? The Philippine Case: PPR Working Paper. — Washington D.C.: World Bank, 1988.

² *Buchanan J.* An Economic Theory of Clubs // *Economica*. 1965. No 2.

³ *Tiebout Ch.* A Pure Theory of Local Expenditures // *Journal of Political Economy*. — 1956. No 64.

минимума общественных благ, в процесс вмешивается центральный уровень власти, который, используя *выравнивающие трансферты*, во-первых, обеспечивает сравнимый для населения регионов уровень жизни. Во-вторых, снижает уровень вертикальной несбалансированности, реализует общенациональные цели и повышает эффективность администрирования.

Лучше всего пользу трансфертов объясняет детально разобранный, например, в модели Нисканена, «эффект липучки»⁴. В соответствии с ним увеличение дохода субнациональной единицы в форме трансферта (гранта) тем выше, чем больше доход региона возрастает вследствие использования других (например, снижения налогового бремени) механизмов. Данная зависимость обусловлена тем, что, поскольку средства, получаемые в форме трансфертов, поступают только на те цели, на которые предназначены (в т.ч. для конкретных получателей), затрудняется их использование не по назначению.

Отсюда следует вывод: лишь после того, как государство научилось эффективно использовать систему межбюджетных трансфертов, можно утверждать, что оно достигло определенного успеха в формировании действительно эффективной политики в сфере межбюджетных отношений.

Конкретизация методики разделения расходных полномочий, установление системы формирования доходных источников и налаживание механизмов межбюджетных трансфертов позволяют выстраивать отношения регионов с экономическими субъектами. Это, например, осуществляется путем аккумуляции средств на субнациональном уровне, заимствований (в т.ч. у иностранных кредитных организаций), выпуска облигаций и т.п.

Для субнациональных и местных органов власти подобные механизмы наиболее эффективны при финансировании долгосрочных проектов. Отметим, что заимствование на субнациональном уровне может рассматриваться как индикатор эффективности социально-экономического развития региона, а также как своеобразный показатель успехов децентрализации бюджетных отношений между уровнями государственной власти. Однако такие заимствования приводят к позитивному результату только при существовании *развитой системы межбюджетных отношений*, а также при наличии *жестких бюджетных ограничений*. Чтобы показать это, обратимся к опыту Канады и ФРГ.

Межбюджетные отношения в Канаде и ФРГ

Хотя Канада изначально развивалась как относительно централизованное федеративное государство, постепенно она стала наиболее децентрализованной федерацией в мире⁵.

Фактическое слияние законодательной и исполнительной ветвей власти в федеральном и провинциальном парламентах привело к тому, что *законодательные полномочия перешли к исполнительным органам власти*. Связи между органами власти в Канаде осуществляются по иерархическому принципу. Взаимодействие между провинцией и муниципалитетом существенно разнятся в зависимости от провинции к провин-

⁴ Dollery B., Hamburger P. The Dunleavy and Niskanen models of bureaucracy: the case of the Australian federal budget sector // UNE Working papers in Economics – 1995. No 19.

⁵ Помимо прочего, это объясняется разнородностью ее населения и серьезными различиями в экономическом развитии провинций.

ции. Внеконституционный процесс разделения полномочий стал одним из основных способов принятия решений по вопросам федеративного устройства страны. Полномочия федеральных властей в настоящее время значительно меньше, нежели это предусмотрено в Основном законе, а что касается полномочий провинций, то они, наоборот, расширены.

В Канаде разделение расходных полномочий предусматривает три вида ответственности в рамках действующего законодательства:

- исключительные полномочия Центра федерации;
- исключительные полномочия провинций;
- полномочия, которыми наделены органы власти Центра и провинций.

Кроме того, действительно уникальна и налоговая система страны.

Ее особенность в *децентрализованном подходе* к сбору налоговых доходов. А также в том, что провинции обладают правом регулирования процессом налогообложения. Вследствие этого власти провинций одновременно с центральными властями воздействуют на аккумулирование налогов на доходы физических лиц и корпораций, на налог с продаж, на налог на фонд оплаты труда.

Что касается канадской системы межбюджетного выравнивания, то она базируется на оценке налоговых возможностей провинций по отношению к среднему уровню по федерации. Система федеральных трансфертов бюджетам провинций являет собой часть более широкой системы бюджетных договоренностей между властями двух уровней. Вся система межбюджетных договоренностей способствует как решению задач общенационального характера, так и бюджетной децентрализации. Бюджетные договоренности можно рассматривать и как способ предотвращения невыполнения общенациональных экономических задач.

Говоря о решении задач провинций, хотели бы сказать, что в Канаде каждая провинция, *без каких-либо ограничений*, вправе осуществлять заимствования как за рубежом, так и внутри страны. При этом ликвидность долгов провинций главным образом определяется с помощью рыночных механизмов, чего не скажешь о муниципалитетах, где только провинции единовластно определяют любые пределы и сроки заимствований. В умении реализовать подобные процессы, достичь договоренностей и баланса между всеми уровнями государственного управления и заключается одна из важных особенностей канадского федерализма.

Необходимо констатировать то, что при построении системы эффективных бюджетных отношений между уровнями государственной власти Канада, на наш взгляд, является наиболее успешным государством. Это было достигнуто благодаря главным образом:

- способности провинций в минимальной степени зависеть от трансфертов сверху;
- пониманию, как эффективно использовать такие трансферты для выравнивания бюджетных доходов.

Обращаясь же к опыту ФРГ, отметим прежде всего, что в этой федерации, в отличие от Канады, имеет место *тесная взаимосвязь федеральных и земельных уровней власти*.

Федеральная власть обладает широкой сферой уникальных полномочий, а земли несут определенную установленную законодательно от-

ветственность за исполнение федеральных законов. При этом германские земли в значительной мере вовлечены в процессы принятия решений на федеральном уровне. Верхняя палата (Бундесрат), состоящая из членов правительств земель, может наложить вето на все принимаемые Нижней палатой (Бундестаг) решения. Это касается в том числе и федерального законодательства, в части, которая оказывает прямое влияние на полномочия органов власти земель.

Исторически сложилось, что в Германии именно земли ответственны за реализацию административных функций. В соответствии с Конституцией на них возложены расходы по исполнению федерального законодательства, непосредственно затрагивающего интересы земель. Кроме того, земли должны покрывать расходы местных органов власти в ходе исполнения ими решений сверху. В большинстве случаев бремя финансирования текущих административных расходов ложится именно на земли.

Отметим также, что на определенные проекты, подпадающие под совместное финансирование федерации и земель, Бундесрат может наложить вето *только в случае*, если более четверти расходов покрывается за счет бюджетов земель⁶.

Данная ситуация ведет к существенному снижению ответственности центра, и землям приходится брать на себя инициативу и вести деятельность, которая относится к юрисдикции федерального правительства.

Особенностью межбюджетных отношений в ФРГ является и то, что (в соответствии с Конституцией) федерация и земли в финансовом отношении независимы и ведут бюджетное хозяйство самостоятельно⁷. Общины же являются частью земель, и их бюджеты подконтрольны землям. Таким образом, в стране сложилась *трехуровневая система бюджетных взаимоотношений*. Но это не исключает жесткую централизацию и контроль налоговых доходов, как и регламентацию их последующего распределения.

Налог на добавленную стоимость в данной конфигурации играет особую важную роль, т.к. доли бюджетов в доходах от НДС выступают инструментом достижения межбюджетного баланса. Ситуация, когда происходит его равное распределение между бюджетами разных уровней из расчета на душу населения, именуется *выравниванием первого уровня*⁸. Именно это выравнивание играет главную роль в Германии, в то время как в Канаде, например, особо важной функцией федерального правительства является *выравнивание второго уровня*. Оно предполагает выравнивание объемов поступлений от подоходного налога, причем налоговые доходы поступают к получателям выравнивающих трансфертов. В Германии же эта функция передана органам власти земель. В результате действий по межбюджетному выравниванию на межземельном уровне в ФРГ удастся добиться существенного изменения показателей и привести обеспеченность земель к среднему сравнительно идентичному состоянию.

⁶ Ст. 104а Конституции констатирует, что Федерация может предоставлять землям финансовую помощь для особо важных инвестиций земель и общин (объединений общин), которые необходимы для предотвращения нарушения общеэкономического равновесия, для выравнивания экономических различий на территории Федерации или для способствования экономическому развитию.

⁷ Ст. 106 Конституции разделяет все налоги на федеральные, общие, земельные и муниципальные.

⁸ Следовательно, федерализм Германии более «унитарен», нежели в Канаде.

Бюджетные законы определяют условия, по которым земли могут осуществлять субнациональные заимствования. Главным образом заимствования привязаны к инвестиционным заявкам и проектам, а поэтому должны быть одобрены земельными властями. Жестких бюджетных ограничений финансовым законодательством не предусмотрено.

Поэтому не исключена вероятность, что земли могут стать должниками на финансовом рынке. Но земли всегда могут рассчитывать на поддержку федеральных властей, что способствует существованию *достаточно слабой финансовой дисциплины*.

Подводя итог характеристике развития бюджетных отношений между уровнями государственной власти в ФРГ, отметим, что германская система и высокий уровень ее интеграции характеризуется также высочайшей сложностью управления, который все же может быть эффективен при соблюдении строгой бюджетной дисциплины, но *препятствует эффективному внедрению принципов прозрачности и подотчетности*. Однако, несмотря на это, а также на относительно унитарный уклад, система бюджетных отношений между уровнями государственной власти в Германии демонстрирует способность адаптироваться ко всем происходящим изменениям, без трансформации системы федеративных отношений.

Межбюджетные отношения в России и направления их развития

За последние десять лет в России была разработана современная налоговая система, созданы Резервный фонд и Фонд будущих поколений для управления налоговыми доходами от нефти и газа, а также снижен государственный долг, который стал менее 10% от ВВП. Перечисленное помогло, несмотря на быстрый рост цен на нефть, преодолеть кризис и ограничить развитие «голландской болезни».

В частности, одним из существенных достижений стало расширение в 2007 г. Правительством горизонта финансового планирования и внедрение трехлетнего бюджетного периода прогнозирования государственных расходов. В 2009 г. трехлетнее бюджетное планирование из-за кризиса было приостановлено, но в 2010 г. вновь запущено. Бюджет также был поделен на основной бюджет и новые бюджетные инициативы — существенное достижение, обеспечившее больше прозрачности, стабильности и предсказуемости для планирования государственных расходов.

Анализ бюджета 2013–2015 гг. определяет в качестве основных направлений налоговой и бюджетной политики в среднесрочной перспективе повышение бюджетной обеспеченности расходных полномочий федеральных и региональных властей, стимулирование самостоятельности субнациональных властей путем наращивания их доходной базы, а также повышение прозрачности и предсказуемости распределения межбюджетных трансфертов.

Несмотря на возросшие в последние годы государственные расходы, их уровень остается схожим с уровнем госрасходов государств — новых членов Европейского союза, а также некоторых развитых стран. Отметим также, что в структуре расходов федерального бюджета опережающий рост предусматривается по расходам на социальную политику. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации увеличатся в 2015 г. (по сравнению с 2012 г.) примерно на 35%.

На основе анализа трехлетнего бюджета в целом и приведенных данных в частности можно сделать вывод, что финансовые реформы, осуществляемые Россией, направлены главным образом на то, чтобы *приучить субъекты Федерации к финансовой независимости* и обеспечить корректное распределение расходной нагрузки между уровнями государственной власти.

Необходимость такого шага вызвана тем, что в течение последних нескольких лет субъекты Федерации вынуждены были занимать как у федерального бюджета, так и у кредитных организаций, что значительно увеличило их долговые обязательства. В итоге, государственный долг имеется у всех, кроме Ненецкого автономного округа, субъектов Федерации. Это свидетельствует не просто о трудностях в социально-экономическом положении субъектов Федерации, но является доказательством того, что *перспективы развития всех российских регионов находятся под вопросом*.

Поиск путей преодоления сложившейся ситуации неразрывно связан с конкретизацией доходных источников пополнения региональных бюджетов. Учитывая географические особенности России, а также чрезвычайно высокую степень межрегиональной дифференциации налоговой базы, степень участия федерального Центра в формировании доходов субъектов Федерации должна оставаться относительно высокой⁹. И особое внимание здесь необходимо уделить дальнейшему совершенствованию системы распределения федеральной финансовой помощи, а также доходов от федеральных налогов. Такая система, с одной стороны, должна быть направлена на эффективное выравнивание возможностей региональных властей по предоставлению общественных благ на своей территории; с другой — создавать условия и стимулы для проведения эффективной бюджетной и налоговой политики на региональном уровне.

К сожалению, конкретные решения в данной области были приняты лишь недавно. В частности, Президент Российской Федерации В.В. Путин 3 декабря 2012 г. подписал Федеральный закон¹⁰, предполагающий перенос части бюджетных поступлений на уровни регионов и муниципалитетов. Данное решение, несмотря на его позитивную направленность, вместе с тем свидетельствует о *двух существенных недостатках* российского бюджетного федерализма:

- о «ручных» методах управления в данной области;
- о непрозрачности межбюджетных отношений.

Тем не менее, справедливости ради стоит отметить, что благодаря новому закону субнациональные власти получают дополнительные источники доходов. Однако до тех пор, пока возможность самостоятельно наполнять бюджеты, у большинства регионов, далека от идеала, эффективным инструментом выравнивания бюджетной обеспеченности населения в России остаются трансферты.

В то же время, согласно утвержденному трехлетнему бюджету, общий объем межбюджетных трансфертов будет последовательно снижаться и к

⁹ Разрыв в подушевом ВРП 10% регионов с наибольшим данным показателем и 10% регионов с наименьшим показателем ВРП составил в 2009 г. около 8 раз (Силуанов А.Г. Анализ возможностей совершенствования механизма «отрицательного трансферта» в России // Экономическая политика. 2011. № 3. С. 70).

¹⁰ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 247-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

2015 г. составит около 1,4% ВВП (в 2012 г. эта цифра равнялась примерно 2,2% ВВП). Данный факт еще раз подтверждает мысль, что федеральная власть, по крайней мере, формально нацелена на стимулирование регионального развития и повышение финансовой независимости субнациональных единиц, а также снижение уровня их дотационности. Однако так это или нет, выяснится, если в перспективе удастся снизить долю трансфертов, направляемых на обеспечение текущих расходов субъектов Федерации и на исполнение ими своих расходных обязательств, одновременно запустив точечные, единичные, целевые федеральные программы развития.

Завершая, обратимся к стратегическим направлениям развития межбюджетных отношений.

После принятия бюджета 2013–2015 гг. в среде экономистов активно обсуждается проблема его нацеленности на стимулирование роста экономики. Не останавливаясь на ходе дискуссии, например, на справедливости утверждения, что принятый бюджет – это «бюджет стагнации» и «ожидания черного дня»¹¹, отметим, на наш взгляд, главное. Полагаем, что развернувшееся обсуждение *неоправданно мало внимания* уделяет проблеме сбалансированного развития субъектов Федерации.

Между тем, согласно прогнозу социально-экономического развития регионов на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг., представленному Счетной палатой РФ, состав наиболее экономически развитых регионов, формирующих 50% совокупного ВРП страны, в ближайшие годы *практически не изменится*. Наибольшие темпы прироста отгрузки продукции промышленного производства (свыше 20%) в таких регионах, как Республика Ингушетия, Республика Тыва, Карачаево-Черкесия и ряде др., будет происходить в основном за счет роста добычи полезных ископаемых. А промышленное производство и инновации *по-прежнему* будут сосредоточены в 13 наиболее экономически продвинутых регионах.

Более того, некоторые экономисты на основе анализа механизмов включения субъектов Российской Федерации в формирование общенационального рынка инноваций показали, что различия региональных экономик имеют *качественный характер*. Также на основе эмпирических данных было доказано, что ряд регионов объективно не способен подключиться к процессу инновационной модернизации. А экономика даже тех субъектов, которые считаются инновационными, стагнирует¹².

Но если этот вывод корректен, то реформирование межбюджетных отношений необходимо увязать со стратегией инновационной модернизации. Поэтому данное реформирование должно обеспечивать единство реализации общефедеральных инновационных программ с инновационной политикой, субъектами которой выступают регионы в пределах их полномочий и ресурсов. В противном случае любые изменения пропорций поступления налогов в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации или перераспределение расходных полномочий между субъектами и Федерацией не будут иметь смысла, поскольку не окажут позитивного воздействия на развитие экономики.

¹¹ См., напр.: *Шохина Е.* Бюджет стагнации // Эксперт-Online. 19.10.2012; *Фадеев В.* О бюджете // Эксперт-Online. 19.10.2012.

¹² *Валентей С.Д.* Российские регионы и инновационное развитие // Коммерсантъ-Online. 2.10.2012.