

ВЕРТИКАЛЬНОЕ НЕРАВНОВЕСИЕ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ - ПРИЧИНА НЕЭФФЕКТИВНОЙ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

© 2011 Т.В. Переверзев

Академия труда и социальных отношений, г. Москва

E-mail: OET2004@yandex.ru

Речь идет о различных моделях организации межбюджетных отношений. Рассматриваются различные варианты формирования доходов бюджетов разных уровней, закрепления расходных обязательств, выявляются положительные и отрицательные последствия использования каждой из них в практике межбюджетных отношений. Автор увязывает проблемы неэффективной фискальной политики в условиях финансового кризиса с проблемой вертикального неравенства в бюджетной системе РФ.

Ключевые слова: вертикальное бюджетное неравенство, горизонтальное бюджетное неравенство, формирование доходных источников бюджетов органов власти, фискальная автономия субнациональных органов власти, закрепление расходных полномочий по расходам, неэффективность фискальной политики.

Накануне глобального финансового кризиса в системе межбюджетных отношений России произошли кардинальные изменения, которые проявились в исполнении консолидированного бюджета субъектов РФ с профицитом за период 2004-2007 гг. Это было обусловлено положительными макроэкономическими тенденциями в стране, благоприятными внешнеэкономическими условиями для экспорта российских товаров, а также устойчивым профицитом федерального бюджета, треть расходов которого приходилась на межбюджетные трансферты нижестоящим бюджетам. Такая централизация финансовых потоков на уровне федерального центра обусловлена структурными противоречиями многоуровневой бюджетной системы России, которые имеют в своей основе неадекватное распределение полномочий по расходам и доходных источников финансирования функций между органами власти различных уровней¹. В условиях растущей макроэкономической динамики это отрицательно сказывалось на системе мотивации субфедеральных органов власти к оптимальной реализации критериев экономической эффективности и социальной справедливости. В условиях же финансового кризиса 2008-2009 гг. такого рода бюджетное неравновесие проявилось в быстром наращивании дефицитов на всех уровнях бюджетной системы², что во многом и препятствовало успешной реализации усилий государства в борьбе с негативными явлениями в экономической и финансовой сферах.

Эффективность децентрализованной модели межбюджетных отношений, которая основана на самодостаточных в финансовом плане территориальных бюджетах, обеспечивается соответствием обязанностей по расходам тем целям, которые ставятся при закреплении той или иной услуги. При этом целесообразно придерживаться следующих принципов: закрепление полномочий по расходам за уровнями бюджетной системы должно быть обусловлено четырьмя критериями: экономической эффективностью, бюджетной справедливостью, политической подотчетностью и административной действенностью. Согласно этим характеристикам, расходные полномочия должны закрепляться за теми структурами управления, которые могут: (1) предоставить услугу при минимально возможной стоимости; (2) финансировать ту или иную функцию при максимально возможном бюджетном выравнивании; (3) предоставлять услугу при достаточном общественном контроле; (4) исполнять ту или иную функцию авторитетно, квалифицированно и обеспечивая учет интересов потребителей.

С точки зрения кризисной несбалансированности субфедеральных бюджетов большую значимость представляет проблема распределения доходных полномочий между органами власти различных уровней. В этой связи целесообразно выделить три принципиальных подхода к решению проблемы разделения собираемых налогов в разных по централизации моделях межбюджетных отношений (см. таблицу):

- закрепление налогов за определенным уровнем власти и разграничение полномочий по взиманию налогов;
- совместное использование базы налогообложения;
- долевое распределение налогов.

Принцип бюджетной автономии предполагает отказ от расщепления налоговых доходов и выведение из бюджетной практики регулирующих доходных источников (налогов). Необходимо, чтобы налоговые доходы бюджетов каждого уровня формировались в основном за счет собственных налогов.

Виды фискальной автономии субнациональных органов власти*

Вид доходов бюджета нижестоящего уровня	Уровень полномочий по контролю за видом доходов
Собственные налоги	Полномочия по определению ставки и базы налога принадлежат органам власти соответствующего уровня
"Пересекающиеся" налоги	База налога определяется федеральным законодательством, полномочия по определению ставок принадлежат органам власти соответствующего уровня
Регулирующие (разделяемые) налоги	Ставки и база налога определяются федеральным законодательством, однако фиксированная доля налоговых поступлений зачисляется в бюджет органа власти соответствующего уровня (пропорции могут рассчитываться как на основе доли налоговых поступлений с территории, находящейся под юрисдикцией органов власти соответствующего уровня, так и на основе других критериев - численности населения, расходных потребностей, доходного потенциала)
Нецелевые трансферты (гранты)	Доля или сумма трансферта определяется центральным правительством, однако органы власти - получатели трансферта - вправе самостоятельно определять направления расходования средств. В некоторых случаях сумма трансферта может зависеть от налоговых усилий его получателя
Целевые трансферты (гранты)	Сумма трансферта определяется центральным правительством, органы власти - получатели средств обязаны расходовать их на определенные программы

* Составлено по: Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика: пер. с англ. М., 2009. С. 65.

Суть первого подхода заключается в том, что каждый уровень власти в государстве получает полное право и несет всю ответственность за установление и сбор своих собственных налогов.

В основе второго подхода лежит соединение в рамках определенного вида общегосударственного налога нескольких ставок, самостоятельно устанавливаемых разными уровнями власти (федеральным, региональным и местным).

И наконец, третий подход предполагает использование механизма нормативного разделения между бюджетами разных уровней доходов от конкретных видов налогов, взимаемых по единым ставкам на всей территории страны.

Бюджетный федерализм предполагает хотя бы некоторую долю самостоятельности не только в определении потребностей в общественных благах, но и в изыскании ресурсов для их удовлетворения. Предоставление собственных услуг должно быть профинансировано собственным населением из собственных налогов.

При разграничении налоговых полномочий между органами власти и управления разных уровней автор обосновывает следующие принципы³:

а) налоговые полномочия каждого уровня власти должны быть необходимыми и достаточными для эффективной реализации закрепленных за соответствующим уровнем бюджетной системы расходных полномочий;

б) налоговые полномочия федеральных властей, кроме того, должны быть достаточными для обеспечения возможности регулирования общенациональной экономики и поддержания на всей территории страны единого экономического, социального и налогового пространства, в том числе за счет выравнивания бюджетной обеспеченности регионов;

в) налоговые полномочия региональных и местных властей не должны ограничивать перемещение капиталов, рабочей силы, товаров и услуг, а также позволять экспортировать налоговое бремя в другие регионы (муниципалитеты) и осу-

шествовать недобросовестную налоговую конкуренцию;

г) каждому уровню власти должно быть предоставлено право делегировать (передавать) в установленных законодательством страны случаях и порядке свои налоговые полномочия другому уровню власти (без права их дифференциации между властями отдельных территориальных единиц).

При разделении конкретных видов налогов и налоговых полномочий между уровнями власти целесообразно учитывать следующие критерии, утвердившиеся в различных моделях бюджетного федерализма:

- стабильность - чем больше налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляются этот налоговый источник и полномочия по его регулированию;

- экономическая эффективность - за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;

- мобильность налоговой базы - чем выше мобильность налоговой базы, тем на более высоком уровне бюджетной системы она должна облагаться налогом, и наоборот;

- равномерность размещения налоговой базы - чем выше неравномерность (дисперсность) размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне она должна облагаться налогом, и наоборот;

- социальная справедливость - налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть закреплены за федеральным уровнем власти;

- бюджетная ответственность - сборы, представляющие собой платежи за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет органов власти, предоставляющих соответствующие услуги.

Однако, несмотря на различные альтернативные схемы распределения налоговых и неналоговых доходов и расходных обязательств, практически всегда возникают вертикальный и (или) горизонтальный дисбаланс в модели бюджетного устройства. Вертикальный дисбаланс возникает в случае различия собственных доходов и расходных обязательств на различных уровнях бюджетной системы. Горизонтальный дисбаланс появляется при различии собственного фискального потенциала субнациональных органов власти на одном уровне бюджетной системы. Указанные виды дисбалансов могут быть устранены с помощью различных механизмов трансфертов (см. рисунок) или заимствований.

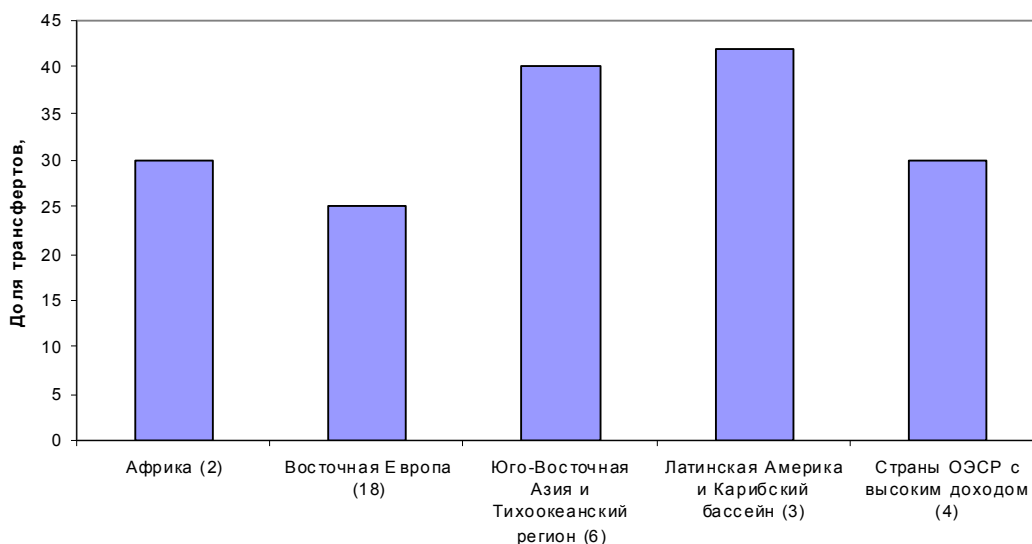


Рис. Вертикальная диспропорция по регионам

Примечание. Измеряется как доля трансфертов нижестоящим уровням управления в расходах на нижестоящих уровнях. Среднее арифметическое последних наблюдений в странах, по которым имелись данные. Цифры в скобках показывают количество представленных стран.

Источник. ACIR. Governmental Functions and Process: Local and Areawide. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, A45. Washington, 2001.

Практически в любой децентрализованной модели бюджетного федерализма необходим комплекс выравнивающих трансфертов: от целевых и условных трансфертов для решения конкретных задач экономической политики национального правительства до иных условных или безусловных трансфертов для выравнивания вертикального или горизонтального дисбаланса бюджетной системы. При этом необходимо избегать трансфертов, направленных на простое покрытие разрыва между доходами субнациональных бюджетов и их расходами, в целях укрепления ответственности субнациональных властей за налоговую и расходную политику.

Не следует вводить систему целевых трансфертов и в отсутствие работающей системы мониторинга и эффективного контроля за их использованием. Это может привести к неэффективному использованию ресурсов и росту коррумпированности субнациональных фискальных властей⁴.

Поскольку механизм межбюджетных трансфертов действует в двух измерениях, возникают вертикальные и горизонтальные диспропорции в системе межбюджетных отношений: (1) в вертикальном измерении, т.е. в распределении доходов между центром и местными самоуправлениями и (2) в горизонтальном измерении, т.е. в размещении финансовых ресурсов между их получателями. На рисунке показана роль межбюджетных трансфертов в структуре доходов местных бюджетов для разных регионов.

По мнению автора, существует три наиболее эффективных способа устранения вертикальных и горизонтальных диспропорций:

1. Использование каждым уровнем власти собственных инструментов для устранения каждой диспропорции. Проблема вертикальной диспропорции на каждом уровне решается совместным участием в налогах или предоставлением централизованной финансовой помощи. Затем горизонтальная диспропорция устраняется посредством платежей, поступающих от регионов, обладающих более высоким бюджетным потенциалом, там, где этот потенциал ниже. Данная модель применяется в Германии.

2. Введение комплексной системы выравнивающих дотаций: проблемы вертикальных и горизонтальных диспропорций решаются одновременно через систему дотаций, в том числе выравнивающих платежей и целевых дотаций. Такой подход используют в Канаде и Австралии.

3. Устранение только вертикальных диспропорций и игнорирование горизонтальных: как и в первом случае, вертикальная диспропорция устраняется совместным участием в налогах или предоставлением централизованной финансовой помощи, однако никаких действий по устранению горизонтальной диспропорции не предпринимается. Реагируют капитал и рабочая сила, причем не только на разницу в оплате труда, но и на чистые фискальные выгоды, имеющиеся в разных регионах (чистая выгода, полученная после совершения государственных расходов и уплаты налогов). Впрочем, здесь могут присутствовать целевые дотации, помогающие достичь целей центрального правительства; по крайней мере, в некоторых функциональных областях они тоже могут служить ослаблению горизонтальных диспропорций. Примерно такой способ избрали в США.

Итак, вертикальная диспропорция возникает в том случае, если обязанности местного самоуправления по расходам не соответствуют его полномочиям по сбору доходов. Общемировая практика свидетельствует о том, что не менее 30 % доходов местных бюджетов во всех регионах поступает в виде межбюджетных трансфертов.

В конечном итоге требуется, чтобы механизм обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов имел следующие особенности.

Во-первых, он не должен предоставлять субнациональным органам возможность влиять на размер трансферта намеренными изменениями своих расходных обязательств и структуры налоговых доходов. В противном случае данный механизм будет использоваться не для вертикального бюджетного выравнивания, а для покрытия кассовых разрывов в субфедеральных бюджетах.

Во-вторых, внедрение механизма обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов не должно вызывать значительного увеличения издержек на сбор и обработку исходной информации.

В-третьих, механизм обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов будет эффективным только в случае тесного политического и экономического сотрудничества органов власти всех уровней в разработке методики распределения трансфертов. Это позволит постепенно внедрять модель бюджетного выравнивания и предотвращать резкие колебания в “финансовой асимметрии” в регионах.

В условиях цикличности экономического развития на первое место по важности выдвигается проблема распределения властных полномочий между различными уровнями власти, которая затрагивает, прежде всего, функцию ассигнования. Она включает в себя обеспечение товарами и услугами, предоставляемыми для общественного потребления, в том числе исправление неэффективности частного сектора рынка.

С учетом вышеизложенного следует руководствоваться следующими четырьмя основными критериями при реализации принципа переуступки источников дохода и налогов:

- более низкие уровни власти должны иметь свои собственные значительные источники дохода, которые в определенных рамках устанавливают они сами;

- налоги, которые они удерживают, не должны касаться относительно мобильных факторов производства за одним исключением, а именно: им следует позволить собирать в определенных рамках дополнительные налоги с налогов, устанавливаемых центральным правительством: с подоходного налога на физических лиц и налога на наследство;

- источники дохода, предоставляемые субнациональным властям, должны, естественно, быть достаточными, чтобы покрывать их расходные обязанности и, если эти обязанности имеют тенденцию к росту, источники доходов тоже должны становиться более мощными, не отставая по темпам;

- источники доходов у субнациональных властей должны быть относительно стабильными и предсказуемыми.

В условиях современной финансовой нестабильности возрастает значимость инструментов фискальной политики с точки зрения их антикризисного потенциала, теоретические разработки которого пока не дали реальных результатов. А между тем вертикальное бюджетное неравенство выступает тем фактором, который оказывает существенное воздействие на эффективность фискальной политики в плане профилактики кризис-

ных явлений в системе национальных финансов. Это тем более важно, что современный финансовый кризис охватил все "открытые" национальные экономические системы, а меры фискальной антикризисной политики в национальных рамках пока оказались неэффективными.

Ограниченность контрциклического потенциала дискреционной бюджетно-налоговой политики в качестве инструмента профилактики кризисных явлений в системе национальных финансов связана с тем, что именно изменение цен на активы в условиях финансовых шоков оказывает прямое воздействие на налоги на финансовые операции и реализованный прирост капитала. Одновременно они оказывают более сильное косвенное влияние на бюджетные доходы, в частности посредством эффекта воздействия богатства на потребление. В той мере, в какой эти изменения отстают или опережают циклы деловой активности (например, в сравнении с падением фактического объема производства от его потенциального уровня), их воздействие на динамику налоговых доходов не описывается адекватно с помощью показателя эластичности налоговых поступлений и поэтому лишь частично отражается в сбалансированности бюджетов всех уровней в зависимости от циклических колебаний. В этом и проявляется прямая связь количественных и качественных параметров вертикального бюджетного неравенства и возможностей максимизации антикризисного эффекта бюджетно-налоговой политики в многоуровневых бюджетных системах в условиях кризисного наращивания вертикальной и горизонтальной бюджетной несбалансированности.

¹ The World Bank in Russia. Russian Economic Report 3/30/2011 3:07:09 PM Embargoed until March 31, 2011. URL: <http://www.worldbank.org/eca/rer>; <http://www.worldbank.org.russia>.

² URL: www.grs.ru.

³ Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика: пер. с англ. М., 2009.

⁴ ACIR. Governmental Functions and Process: Local and Areawide. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, A45. Washington, 2001.

Поступила в редакцию 06.07.2011 г.