

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 336.14

И.Ш. ДАВЫДОВА,
кандидат экономических наук, доцент

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

ОЦЕНКА ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ НА ОСНОВЕ АНАЛИЗА ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Актуальность исследуемой в статье проблемы обусловлена становлением в России нового уровня институциональной экономики. Институт бюджетного федерализма имеет первостепенную важность, так как формализованные, эффективные межбюджетные отношения строят основу для дальнейшего развития всех регионов, несмотря на сильную дифференциацию в их развитии.

Процесс создания института бюджетного федерализма в России остается незавершенным. Эволюция отношений по распределению бюджетных средств и полномочий не позволила преодолеть целый ряд серьезных институциональных противоречий, до разрешения которых не приходится надеяться на успешное завершение бюджетной реформы. Данную проблему можно решить путем анализа зарубежных моделей федерализма с целью адаптации положительного опыта некоторых стран. Опыт построения бюджетного федерализма в странах с развитой и развивающейся экономикой позволяет по-новому взглянуть на развитие этого института в России.

Модели бюджетного федерализма, сложившиеся в экономике разных стран, имеют различные институциональные характеристики. Показательно, что из семи наиболее развитых зарубежных стран три – Канада, Германия и США – имеют распределительные отношения, построенные на принципах бюджетного федерализма. Рассмотрение комплекса проблем развития дан-

ных моделей в контексте институциональной теории федерализма обеспечивает условия для формирования новой модели бюджетного федерализма в России, присущей экономике территориально крупной страны с сильными географическими и социальными различиями регионов.

На взгляд автора, целесообразно классифицировать существующие модели на две основные группы по критерию концентрации доходов, находящихся в собственности федерального центра. Из многообразия примеров для анализа были выбраны те, которые дают точное представление о данной группе. Первая группа – модели с высокой концентрацией доходов, находящихся в собственности федерального центра. К таким странам относятся Германия и Бразилия. Вторая группа моделей характеризуется невысокой долей доходов, находящихся в собственности федерального центра, по сравнению с доходами, поступающими в собственность регионов и местных образований. К странам с подобными моделями отно-

ся США и Канада, а из стран с трансформационной экономикой – Китай.

В начале 90-х годов прошлого века отечественные экономисты-разработчики новых межбюджетных отношений в России использовали в качестве примера модель, существующую в Германии. Но лучшее из опыта ФРГ на российскую почву перенесено не было. Например, перераспределение доходов между землями без участия федерального центра с целью горизонтального выравнивания. Для этого определялся налоговый потенциал каждой из земель, который сравнивался со стандартным налоговым потенциалом, рассчитываемый как средний удельный налоговый потенциал всех земель, умноженный на численность населения данной земли. Таким образом менее обеспеченный регион получал право на часть доходов региона, налоговый потенциал которого был выше среднего. Распределение налогов между бюджетами зафиксировано на уровне Конституции, так как в области предоставления общественных благ основной закон гарантирует одинаковые условия жизни для всей нации (а не создание минимальных стандартов). Налоги, находящиеся в собственности каждого уровня власти, обеспечивают небольшую часть необходимых для этого доходов. В отличие от России, все акцизы полностью поступают в федеральный бюджет, но при этом их величина невелика (около 14% всех налоговых доходов). К собственности земель относятся налоги на автотранспорт и чистое богатство, а к собственности муниципалитетов – налоги на регистрацию бизнеса и имущество. Как и в России, эти доходы не могут полностью покрыть расходные полномочия, так как собственные налоговые доходы земель составляют только 5%, а муниципальных образований – 8% от общих доходов. При этом дефицит сокращается за счет подоходного налога и налога на прибыль, распределение которых между землями и федеральным центром закреплено Конституцией [1]. Горизонтальное распределение подоходного налога и налога на прибыль производится в соответствии с местом происхождения налоговых поступлений. В соответствии с этим принципом поступления от налога на прибыль распределяются между зем-

лями, на территории которых фирма осуществляет свою деятельность, с учетом ее оборота и суммарной выплаченной зарплатой в каждой из земель.

При анализе немецкого опыта становится очевидно, что расходные полномочия распределены там в соответствии с принципами классического бюджетного федерализма. К основным расходам федерального центра относятся расходы на оборону, внешнеэкономическую деятельность, федеральный транспорт, почту и коммуникации, что обеспечено доходами от НДС, акцизов, налога на прибыль и подоходного налога. К компетенции правительства субъектов федерации относятся здравоохранение, полиция, культура, образование, что соответствует поступлениям средств от НДС, налога на прибыль и подоходного налога. Муниципалитеты отвечают за жилищное строительство, спорт, строительство дорог, коммунальное хозяйство, что соответствует налоговым доходам по подоходному налогу. Данная схема действует в течение многих лет и доказала свою эффективность, поэтому можно говорить об эффективности этого института, так как издержки на его функционирование гораздо меньше получаемых обществом благ.

Пример модели федерализма, применяемой в Канаде, показателен для России тем, что для достижения основной цели – обеспечения минимальных социальных стандартов – используются три методики вертикального распределения доходов: целевые блочные гранты в сфере здравоохранения и образования с заданными на федеральном уровне стандартами предоставляемых услуг; долевыми целевыми грантами в сфере социальной помощи; программа бюджетного выравнивания. Доходное выравнивание федеральный центр основывает на строго формализованных методах, призванных помочь тем регионам, где налоговый потенциал ниже стандартного уровня. Процедура расчета выравнивающих грантов характеризуется следующими особенностями:

- 1) использование метода репрезентативной налоговой системы для оценки налогового потенциала;

2) полный учет доходов провинций и местных органов власти;

3) сравнение налогового потенциала провинции со "стандартом пяти провинций";

4) применение средних по стране налоговых ставок;

5) использование численности населения в качестве переменной, аппроксимирующей относительную потребность и стоимость общественных благ для каждой провинции [2, с. 132].

Расчет величины выравнивающего налогового платежа, равного отклонению собственных налоговых доходов от стандартных, для провинции проводится по каждому из налоговых источников отдельно, затем полученные результаты складываются. Если сумма положительная, то провинция получает грант в размере этой суммы. Отрицательные суммы во внимание не принимаются. Таким образом, канадская модель бюджетного федерализма позволяет перенять опыт предоставления федеральной помощи регионам на основе расчета реального налогового потенциала с учетом всех потенциально возможных доходов данной территории.

Кроме положительного зарубежного опыта, при формировании института бюджетного федерализма в нашей стране необходимо учитывать также и негативный опыт развивающихся стран. В частности, договорная модель федерализма, применяемая в Китае, привела к росту межрегиональных различий. Это связано с тем, что центральное правительство устанавливало плановый прирост налоговых поступлений каждый год, который отталкивался от достигнутого: высокие налоговые доходы в каком-либо году означали повышение планового задания на будущий год – поэтому отсутствовали стимулы для превышения планового задания. Также постоянно менялись нормативы отчислений доходов в разные бюджеты, поэтому у регионов появилось стремление скрывать часть своих доходов. Увеличение доли доходов, поступающих в федеральный бюджет, вызвало стагнацию налогооблагаемой базы. Внебюджетные источники стали расти, так как региональные власти получили разрешение собирать неналоговые доходы, не отражая их в бюджете,

когда бюджетных средств не хватало для покрытия расходов [2, с. 291]. Это приводило к увеличению бюджетного дефицита и необходимости собирать еще больше неналоговых доходов. Центральная власть практически не вмешивается в экономическую жизнь регионов, руководители которых справляются с заданиями центра по выполнению нормативов.

Китайская модель определенным образом стимулирует развитие богатых или получивших привилегии регионов. Но она также способствует развитию коррупции, сращиванию госаппарата с бизнесом, торгу вокруг доходов, находящихся в собственности федерального центра. Негативные последствия усугубились также тем, что отсутствовали институциональные ограничения для оппортунистического поведения органов власти всех уровней. Центральное правительство Китая вынуждено постепенно менять данный курс, основанный на особых, индивидуальных договоренностях с руководством каждого региона по распределению доходов и полномочий, так как ни одна из проблем межбюджетных отношений не была решена.

Модель построения бюджетного федерализма еще одной крупной развивающейся страны – Бразилии – также полезна для оценки противоречий, возникающих на отечественной почве. Это связано также и с тем, что регионы там имеют сильную дифференциацию по уровню развития, что обусловлено их обеспеченностью природными ресурсами. Бразильскими законами устанавливаются нормативы распределения налоговых доходов между штатами и муниципальными образованиями, причем последним поступает более крупная доля средств, что можно рассматривать как однозначно положительный момент. Но региональные и местные бюджеты чрезмерно зависят от поступлений по налогу на добавленную стоимость, но, в отличие от России, снижать ставку по данному налогу намерений нет. Реформы межбюджетных отношений в Бразилии зашли в тупик, когда несколько штатов отказались перечислять налоговые доходы в федеральный бюджет, объяснив это тем, что статьи расходов и доходов неравнозначны [3]. Аналогичная ситуация наблюдалась

и в России в 90-е годы прошлого века. В Бразилии во избежание национального кризиса федеральное правительство было вынуждено институционализировать принцип сбалансированности доходов и расходов бюджетов регионов.

Анализ зарубежного опыта показал, что реформы моделей бюджетного федерализма в странах с развивающейся экономикой направлены на законодательное закрепление налоговых доходов в собственность того субъекта распределительных отношений, который сможет проводить распределение доходов в интересах общества. Подобным образом институт бюджетного федерализма формируется и в России. Это обусловлено тем, что Россия, как и любая развивающаяся страна, переживает проблему отношений собственности и власти. Поэтому крайне важно институционально закреплять положительные тенденции в отношениях, связанных с распределением бюджетных доходов и расходных полномочий.

По мнению автора, все же необходимо стремиться к модели бюджетного федерализма, применяемой в США, где действует принцип поступления определенного налога только в бюджет одного уровня, где отсутствует практика распределения средств, находящихся в собственности федерального центра, между другими бюджетами с целью выравнивания субъектов федерации по доходам. Выравнивание осуществляется через специальные государственные целевые программы. Таким образом, реализуется главный принцип бюджетного федерализма: все бюджеты самостоятельны. Руководство штатов и местных территориальных образований самостоятельно составляет бюджеты и определяет направления расходования средств. Функцией федерального правительства является определение общей стратегической направленности механизма распределения доходов.

В России же региональные и местные бюджеты заведомо дефицитны, так как объем расходных полномочий не совпадает с собственными налоговыми источниками доходов на региональном и местном уровнях. Например, к местным налогам относятся лишь налог на имущество физических лиц и налог на землю, доходы от которых не покрывают и половины затрат местных органов власти. Но реализовать американскую модель в современных российских условиях пока не представляется возможным. Велика дисфункциональность институционального проектирования, поэтому основной задачей создания эффективной модели бюджетного федерализма в России является упорядочение методов и инструментов, а также институциональной среды, в которой складываются отношения по формированию и распределению доходов бюджетов всех уровней.

Список литературы

1. Rodden J., Eskeland G., Litvack J. Introduction and Overview. – Mimeo: World Bank, 2000. – P. 188.
2. Burky S.J., Perry G.E., Dillinger W. Beyond the Center: Decentralizing the State. – Washington, DC: World Bank, 2000.
3. Salomao M. Fiscal Federalism and Tax Competition in Brazil. – Mimeo: Parana, 2000. – P. 121.
4. Особенности построения российской модели "бюджетного федерализма, сохраняющего рынок" // Конституционные преобразования 1993-2003 годов в Российской Федерации: правовой, экономический и социально-психологический аспекты: мат-лы всерос. науч. конф. студентов и аспирантов. – Казань: Изд-во "Таглитмат" ИЭУиП, 2003.
5. Основные противоречия в отношениях распределения доходов в трансформационный период в России // Методы повышения эффективности рыночной экономики в условиях институциональных преобразований: мат-лы VI Открытой итоговой науч.-практ. конф. студентов и аспирантов ИЭУиП: в 3-х ч. Ч. 1: Экономика, менеджмент и маркетинг. – Казань: Изд-во "Таглитмат" ИЭУиП, 2003.
6. Распределение доходов федерального бюджета как основа бюджетного федерализма в трансформационный период в России // Вестник Института экономики, управления и права. – Казань: Изд-во "Таглитмат" ИЭУиП, 2003.

В редакцию материал поступил 15.08.07.