

МЯГКИЕ БЮДЖЕТНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ СУБНАЦИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ: ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА И ВЫВОДЫ ДЛЯ РОССИИ

Марианна ВИНЬО

доктор философии,
экономический факультет
Университета Бишоп (Квебек, Канада)

Павел КАДОЧНИКОВ

кандидат экономических наук,
заведующий лабораторией ИЭПП

Сергей СИНЕЛЬНИКОВ-МУРЫЛЕВ

доктор экономических наук,
заместитель директора ИЭПП

Илья ТРУНИН,

кандидат экономических наук,
заведующий лабораторией ИЭПП

Сергей ЧЕТВЕРИКОВ

научный сотрудник ИЭПП

Оικονομία • Πολιτικά

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ • ΠΟΛΙΤΙΚΑ

Вэкономической науке анализ поведения экономических агентов, которое определяется особенностями финансовых взаимоотношений между ними, начался с исследования поведения предприятий в условиях плановой экономики¹. В частности, было показано, что в ситуации, когда у экономического агента имеется возможность получить дополнительные, не предусмотренные первоначальными условиями финансирования ресурсы, не только появляется шанс в случае их получения превысить эффективный уровень объема производства, но и меняется поведение экономического агента — его решения могут быть направлены на создание условий для получения такого финансирования (например, решения, связанные с высокими рисками возникновения неплатежеспособности). Другими словами, было показано, что на поведение экономических агентов влияют особенности отношений между экономическим агентом и лицом, принимающим решения о предоставлении финансовых ресурсов. Более поздние работы в области экономической теории общественных финансов продемонстрировали, что аналогично отношениям между предприятиями институциональные аспекты отношений между различными уровнями государственной власти оказывают не меньшее влияние на поведение субнациональных властей, чем формальные механизмы разграничения доходных и расходных полномочий, распределения налоговых доходов и межбюджетных трансфертов.

¹ Kornai J. Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems // *Econometrica*. Vol. 47(4). 1979. July. P. 801—819.

При некоторых условиях экономические агенты могут принимать решения, связанные с высокими рисками возникновения неплатежеспособности, заранее зная (или ожидая), что в кризисной ситуации им будет оказана финансовая помощь извне, даже если о ней не было заявлено заранее. Этот случай аналогичен ситуации возникновения риска недобросовестного поведения застрахованного лица, или постконтрактного оппортунистического поведения (*moral hazard*). Подобная ситуация в экономической литературе описывается с помощью моделей так называемых мягких бюджетных ограничений (*soft budget constraint*), поскольку предполагается, что изначально для действий экономического агента задано фиксированное бюджетное ограничение, однако дополнительное, не предусмотренное исходными условиями финансирование приводит к изменению бюджетного ограничения — его смягчению. В ситуации мягких бюджетных ограничений могут находиться как предприятия, осуществляющие свою деятельность исходя из ожиданий, что при возникновении финансовых проблем они будут решены за счет государства, банка и других агентов, так и органы власти, рассчитывающие на то, что внешние кредиторы или вышестоящие власти возьмут на себя ответственность и издержки, связанные с их решениями.

Настоящая работа представляет собой первую из серии статей, посвященных изучению проблемы мягких бюджетных ограничений, проявляющейся в отношениях между региональными и федеральными властями в России по поводу распределения бюджетных средств. Для этого рассматриваются основные факторы возникновения мягких бюджетных ограничений региональных властей и подходы к анализу проблемы мягких бюджетных ограничений органов власти в государстве с многоуровневым бюджетным устройством. Затем анализируется сложившаяся за последние годы в России практика межбюджетных отношений, и на основании полученных результатов в наших следующих работах будет проведен теоретический анализ и выдвинуты гипотезы относительно существования проблемы мягких бюджетных ограничений региональных властей в России.

1. Развитие теории мягких бюджетных ограничений. Мягкие бюджетные ограничения предприятий в переходной экономике

В развитие положивших начало теории мягких бюджетных ограничений работ Я. Корнаи², в которых рассматривалась проблема мягких бюджетных ограничений в плановой экономике, были разработаны более общие модели мягких бюджетных ограничений предприятий, направленные на анализ различных аспектов этого явления. М. Шаффер³, С. Голдфилд и Р. Квандт⁴, Е. Гайдар и В. Кошкин⁵, Е. Гайдар⁶ показали, как централи-

² Kornai J. Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems; Kornai J. Economics of Shortage. Amsterdam: North-Holland, 1980; Maskin E. S. Recent Theoretical Work on the Soft Budget Constraint // American Economic Review. American Economic Association. 1999. Vol. 89(2). May. P. 421—425.

³ Schaffer M. E. The Credible-Commitment Problem in the Center—Enterprise Relationship // Journal of Comparative Economics. 1989. Vol. 13. № 3. September.

⁴ Goldfeld S. M., Quandt R. E. Budget Constraints, Bailouts and the Firm under Central Planning // Journal of Comparative Economics. 1988. Vol. 12. P. 502—520.

⁵ Гайдар Е. Т., Кошкин В. И. Хозрасчет и развитие хозяйственной самостоятельности предприятий. М.: Экономика, 1984.

⁶ Гайдар Е. Т. Наследие социалистической экономики: макро- и микроэкономические последствия мягких бюджетных ограничений // Научные труды № 13. М.: Институт экономики переходного периода, 1999.

зованное планирование (связанное с принятием субъектом планирования на себя ответственности и финансовых рисков за решения управляемых экономических агентов) может повлечь за собой неэффективность деятельности экономических агентов⁷.

В дальнейшем многие авторы продемонстрировали, что проблема мягких бюджетных ограничений предприятий возникает не только в экономике с централизованным планированием, но и при любой централизации средств, которые могут быть направлены на безвозмездное финансирование агентов, попавших в кризисную ситуацию. Так, М. Деватрипонт и Е. Маскин⁸ рассмотрели аналогичные, с точки зрения возникновения мягких бюджетных ограничений, взаимоотношения предпринимателя и одного или двух кредиторов в течение нескольких периодов. В работе Д. Ли⁹ утверждалось, что наличие института совместной (либо государственной) собственности на предприятия может служить объяснением снижения степени жесткости бюджетных ограничений таких предприятий. В указанной работе предполагалось, что при превалировании государственной собственности в экономике банки и предприятия принимают одинаковые решения о рефинансировании проектов, так как фактически принадлежат одному собственнику. Напротив, в децентрализованной экономике все ресурсы распределены между несколькими инвесторами. Это делает возможным отказ от рефинансирования высокозатратного проекта на ранних стадиях его реализации¹⁰.

В работе Е. Берглофа и Г. Роланда¹¹ было показано, что неформальные отношения между банками и органами государственной власти в условиях высокоцентрализованной экономической системы также могут приводить к смягчению бюджетных ограничений экономических агентов. Другими словами, корпорации имеют возможность оставаться в рамках мягких бюджетных ограничений, поскольку банки, не будучи независимыми, не способны отказаться рефинансировать заемщиков при возникновении у последних финансовых затруднений. П. Агион, П. Болтон и С. Фрайс¹² продемонстрировали, что одна из важных причин мягких бюджетных ограничений предприятий даже в нецентрализованной экономике заключается в стимулах менеджеров банка, которые не заинтересованы сообщать собственникам о потерях банка и более склонны принимать решения о рефинансировании убыточных проектов, что, в свою очередь, может приводить к банковским кризисам.

Таким образом, многие проблемы плановой экономики (дефицит ресурсов, их неэффективное использование, низкая склонность к инновациям) объясняются в рамках модели мягких бюджетных ограничений предпри-

⁷ Также можно отметить работу: *Freixas X., Guesnerie R., Tirole J.* Planning under Incomplete Information and the Ratchet Effect // *Review of Economic Studies*. 1985. Vol. 52. P. 173–192, в которой предложена модель динамической неэффективности централизованного планирования.

⁸ *Dewatripont M., Maskin E.* Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies // *Review of Economic Studies*. 1995. Vol. 62. P. 541–556.

⁹ *Li D.* Public Ownership as a Sufficient Condition for the Soft Budget Constraint. University of Michigan working paper. 1992.

¹⁰ См.: *Hart O., Moore J.* Debt and Seniority: An Analysis of the Role of Hard Claims in Constraining Management. NBER Working Papers 4886 / National Bureau of Economic Research, Inc. 1995; *Bolton P., Scharfstein D. S.* Optimal Debt Structure and the Number of Creditors // *The Journal of Political Economy*. 1996. Vol. 104. P. 1–25.

¹¹ *Berglof E., Roland G.* Bank Restructuring and Soft Budget Constraints in Financial Transition // *Journal of the Japanese and International Economics*. 1995. Vol. 9. P. 354–375.

¹² *Aghion P., Bolton P., Fries S.* Delegated Financial Restructuring in Eastern Europe. Mimeo, CentER Discussion Paper № 96111. 1996.

ятий¹³. При этом результаты проведенных исследований показывают, что успех экономических реформ при осуществлении рыночных преобразований зависит от того, насколько эффективно удастся противодействовать мягким бюджетным ограничениям¹⁴. Приватизация и демонополизация структуры собственности в экономике являются способами преодоления мягких бюджетных ограничений предприятий, как это показано в работе Я. Корнаи¹⁵.

Однако мягкие бюджетные ограничения в переходных экономиках часто сохраняются, несмотря на реформирование и приватизацию государственных предприятий¹⁶. Причины этого заключаются в неконкурентоспособности крупных старых предприятий, с одной стороны, и наличии бремени унаследованных от старой системы социальных обязательств — с другой¹⁷.

Среди способов противодействия негативным эффектам мягких бюджетных ограничений предприятий следует отметить создание рыночной системы кредитования и финансового посредничества. В работе Е. Берглофа и Е. Роланда¹⁸ данный подход рассматривается в качестве одного из способов ужесточения бюджетных ограничений предприятий. Также проблема мягких бюджетных ограничений предприятий связана со степенью децентрализации системы государственного управления. И. Цянь и Ч. Сюй¹⁹ продемонстрировали, что децентрализация финансовых ресурсов государства позволяет ужесточить бюджетные ограничения предприятий только в том случае, если решения субнациональных властей не связаны с финансированием предприятий, расположенных на их территории и представляющих особую важность для этих властей. В работе И. Цяня и Г. Роланда²⁰ показано, что при децентрализации доходных и расходных полномочий государства и наличии межрегиональной мобильности капитала региональные власти в результате фискальной конкуренции между регионами будут уменьшать расходы на субсидирование предприятий (расходы, смягчающие бюджетные ограничения предприятий) в пользу расходов на развитие инфраструктуры региона. Поэтому степень противодействия мягким бюджетным ограничениям предприятий в условиях переходной экономики зависит в том числе от выбранной модели фискальной децентрализации.

¹³ Помимо названных работ, где рассмотрены эффекты и последствия мягких бюджетных ограничений, также следует выделить исследование: *Qian Y., Xu Ch.* Innovation and Bureaucracy under Soft and Hard Budget Constraints // *The Review of Economic Studies*. 1998. Vol. 65(1). P. 151—164, где демонстрируется связь между низким уровнем инноваций в централизованной экономике и мягкими бюджетными ограничениями экономических агентов. Необходимо также отметить работу: *Schmidt K., Schnitzer M.* Privatization and Management Incentives in the Transition Period in Eastern Europe // *Journal of Comparative Economics*. 1993. Vol. 17(2). P. 264—287, в которой показано, что совокупные издержки общества будут ниже при наличии мягких бюджетных ограничений (т.е. в отсутствие приватизированных предприятий), однако при этом у менеджмента предприятий значительно снижаются стимулы к реструктуризации.

¹⁴ *Justin Y. L., Guofu T.* Policy Burdens, Accountability, and the Soft Budget Constraint // *American Economic Review*. American Economic Association. 1999. Vol. 89(2). May. P. 426—431.

¹⁵ *Kornai J.* Contradictions and Dilemmas. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1986.

¹⁶ См.: *Organisation for Economic Co-operation and Development: Trends and Policies in Privatisation*. Paris: OECD, 1994.

¹⁷ *Kozarzewski P.* Corporate Governance and Secondary Privatization in Poland: Legal Framework and Changes in Ownership Structure. Working Paper. Warsaw, 2002.

¹⁸ *Berglof E., Roland G.* Soft Budget Constraints and Banking in Transition // *Journal of Comparative Economics*. 1998.

¹⁹ *Qian Y., Xu Ch.* Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Nonstate Sector // *The Economics of Transition*. 1993. Vol. 1. № 2. June. P. 135—170.

²⁰ *Qian Y., Roland G.* Federalism and the Soft Budget Constraint // *American Economic Review*. 1998. Vol. 88. № 5. December. P. 1143—1161.

2. Мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей: определение и экономические эффекты

Таким образом, при определенных предпосылках отношения между предприятиями и иными экономическими агентами, принимающими решения о предоставлении финансовых ресурсов данным предприятиям, могут сами по себе приводить к принятию предприятиями неэффективных решений. Аналогичной является ситуация, когда при наличии в стране многоуровневой бюджетной системы часть своих доходов бюджеты субнациональных административно-территориальных образований получают в виде грантов из национального бюджета. Если система предоставления финансовых ресурсов из вышестоящего бюджета будет приводить к принятию неэффективных решений получателями финансовой помощи, то возникнет ситуация мягких бюджетных ограничений.

2.1. Теория фискального федерализма: экономические эффекты получения финансовой помощи

Любое получение доходов субнациональными властями из внешних источников (в форме грантов или заимствований) приводит к смягчению их бюджетных ограничений. Это происходит, поскольку субнациональные власти получают возможность финансировать предоставляемые общественные блага в объеме, превышающем уровень, изначально заданный величиной собственных доходов. К числу основных результатов такого смягчения бюджетных ограничений можно отнести изменение цены предоставления общественных благ, эффекты фискальной иллюзии, проблему общего пула ресурсов и недобросовестное поведение региональных властей. Рассмотрим подробнее указанные результаты.

Изменение предельной цены предоставления общественных благ. Если рассматривать налоговую цену общественных благ как величину налоговых доходов бюджета, отнесенную к объему предоставления общественных благ (то есть как сумму налоговых доходов регионального бюджета, приходящихся на единицу предоставляемых общественных благ), то получение нецелевой нерегулярной финансовой помощи из вышестоящего бюджета, которая хотя бы частично направляется на производство общественных благ, приводит к снижению налоговой цены предоставляемых общественных благ²¹. В данном случае имеется в виду, что региональные власти, принимая решение об объеме производства и предоставления общественных благ, предполагают, что налогоплательщики региона оплатят не весь объем расходов на их предоставление. Помимо увеличения расходов с выделением финансовой помощи связаны и другие эффекты. К их числу относятся, например, возможность утечки гранта в частный сектор за счет снижения субнациональными властями налогов, наличие или отсутствие негативных фискальных стимулов (в зависимости от того, вызывает ли увеличение финансовой помощи сокращение собственных налоговых доходов), так называемый «эффект липучки» (*fly-paper effect*) и др.²²

²¹ См.: *Wilde J. A.* The Expenditure Effects of Grant-in-aid Programs // *National Tax Journal*. Vol. XXI. 1968. September. P. 340–348.

²² См.: *Hines J. R., Thaler R. H.* The Flypaper Effect // *Journal of Economic Perspectives*. 1995. Vol. 9. Вопрос о том, как получение федеральной финансовой поддержки в виде гранта влияет на налоговые доходы и величину расходов российских регионов, авторы настоящей статьи рассмотрели в работе, посвященной фискальному поведению региональных властей, (см.: Синельников С., Кадочников П., Трунин И. Межбюджетные трансферты и фискальное поведение российских региональных властей / Региональная экономика. М.: Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. 2002).

Другой подход заключается в определении налоговой цены общественных благ через угол наклона линии бюджетного ограничения в модели выбора между общественными и частными благами²³. При выделении безусловной финансовой помощи линия бюджетного ограничения смещается параллельно начальному положению без изменения налоговой цены общественного блага, определяемой указанным образом, то есть изменение выбираемых объемов частного и общественного блага происходит только в результате эффекта дохода без эффекта замещения.

В некоторых случаях центральное правительство может стимулировать расходы на какой-либо конкретный вид общественных благ, привязывая финансовую помощь к соответствующим расходам со стороны получателя гранта. В этой ситуации будет наблюдаться как эффект дохода, так и эффект замещения. Эффект дохода, как и в случае безусловной финансовой помощи, приведет к росту предоставления и частного, и общественного блага, а эффект замещения — к росту потребления общественного блага и снижению потребления частного блага, изменяя наклон бюджетного ограничения и, соответственно, определяемую им относительную налоговую цену общественных благ.

Фискальная иллюзия. Если при выделении безусловной финансовой помощи из федерального бюджета региональные власти по каким-либо причинам считают, что эта помощь предоставляется для увеличения бюджетных расходов, то она будет использована именно на эти цели, а потребление частных благ останется на прежнем уровне. Это означает, что в соответствии с представлениями региональных властей относительная налоговая цена общественных благ (наклон бюджетного ограничения) снизилась, хотя фактически она осталась прежней (произошел параллельный сдвиг бюджетного ограничения из-за эффекта дохода). Соответственно региональные власти осуществляют свой выбор таким образом, как если бы кроме эффекта дохода наблюдался также эффект замещения, действующий в сторону увеличения объема предоставления общественных благ²⁴. Данную ситуацию можно интерпретировать как ситуацию фискальной иллюзии, ее результатом становится рост расходов на предоставление общественных благ сверх оптимального уровня и, таким образом, сокращение благосостояния в регионе.

Существуют и другие случаи возникновения фискальной иллюзии. Так, она может появиться, если при голосовании за объем общественных благ репрезентативный потребитель неправильно оценивает объем налогов, который он фактически уплатит за увеличение бюджетных расходов, руководствуясь существующими налоговыми платежами, сопоставляя получаемый объем общественных благ и сумму уплачиваемых налогов²⁵. Еще одним вариантом иллюзии является занижение оценки налоговой цены общественных благ по сравнению с фактической из-за того, что избиратели неправильно

²³ Угол наклона бюджетного ограничения в данном случае показывает, насколько нужно сократить потребление частных благ для увеличения потребления общественных благ на единицу. Если объемы предоставления частных и общественных благ описываются расходами на них, то при отсутствии финансовой помощи или выделении безусловного гранта налоговая цена общественных благ равна единице.

²⁴ Hines J.R., Thaler R.H. The Flypaper Effect.

²⁵ В соответствии с работой: Lindahl E. Die Gerechtigkeit der Besteuerung. Gleerupska. Stockholm, 1919, при голосовании учитывается собственный вклад каждого избирателя в общее финансирование общественных благ. Это означает, что решение об объеме налогов и расходов на общественные блага принимается на основе сопоставления средних долей в расходах на общественные блага, а не предельных полезностей финансирования дополнительных расходов за счет увеличения налогов, что в общем случае может давать различные результаты.

представляют себе структуру налоговой системы и распределение налогового бремени²⁶. Например, при сравнении проектов, финансируемых за счет прямых или косвенных налогов, региональные власти (избиратели) могут предпочесть повышение косвенных налогов, поскольку в этом случае субъективная оценка роста налогового бремени ниже.

Более сложным случаем является изменение налоговой цены при наличии возможности экспорта налогового бремени, например, путем введения налогов на товары, потребляемые вне региона. В результате налоговая цена общественных благ снижается, поскольку часть налогов оплачивают потребители из других регионов. Однако, из-за того что субнациональные власти, принимая решения по поводу осуществления расходов и привлечения займов, не учитывают предпочтения национальных налогоплательщиков, возникают негативные эффекты²⁷.

Необходимо отметить, что в случае финансирования общественных благ за счет других источников (например, за счет наращивания кредиторской задолженности региональных властей) такие факторы, как выделение финансовой помощи, объем которой зависит от кредиторской задолженности, неправильные представления о фактической стоимости увеличения кредиторской задолженности и другие аналогичные описанным эффекты, могут приводить также к изменению цены предоставления общественных благ и объема расходов по сравнению с оптимальным уровнем.

2.2 Определение мягких бюджетных ограничений

В настоящей работе мы не рассматриваем выделение любой финансовой помощи субнациональным властям как фактор появления мягких бюджетных ограничений. Под мягкими бюджетными ограничениями субнациональных властей мы будем понимать ситуацию, возникающую только в результате их собственного оппортунистического поведения. Одним из вариантов такого поведения регионов является принятие ими финансовых решений (возможно, заведомо неэффективных и ведущих к ухудшению финансового положения) в расчете на дополнительную финансовую помощь, выделяемую национальными властями для преодоления негативных последствий принятых регионами решений. Ситуации, не связанные с оппортунистическим поведением регионов, мы будем называть жесткими бюджетными ограничениями.

При таком понимании проблему мягких бюджетных ограничений в межбюджетных отношениях можно рассмотреть в терминах последовательной игры национальных и субнациональных властей²⁸. В рамках этой игры происходит следующее:

- а) на первом этапе национальные власти провозглашают свою политику в области распределения финансовой помощи;
- б) на втором этапе субнациональные власти принимают фискальные решения (то есть решения об осуществлении расходов, установлении суб-

²⁶ *Wagner R.E.* Revenue Structure, Fiscal Illusion and Budgetary Choice // *Public Choice*. 1976. Vol. 25. P. 45–61.

²⁷ См.: *Goodspeed T. J.* Bailouts in a Federation. Unpublished paper. Hunter College and CUNY Graduate Center. 2001; *Hagen J. von, Dahlberg M.* Swedish Local Government: Is There A Bailout Problem? Prepared for the Project on Fiscal Federalism in Sweden. Center for Business and Policy Studies. 2002.

²⁸ *Inman R. P.* Transfers and Bailout: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism / *Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J.* (eds.). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge: MIT Press, 2003.

национальных налогов либо о привлечении и погашении заимствований), которые могут привести или не привести к возникновению кризиса платежеспособности;

в) на заключительном этапе, в случае если субнациональные власти испытывают финансовые трудности, национальные власти могут принять решение нарушить провозглашенные ими же принципы распределения финансовой помощи, с тем чтобы оказать поддержку субнациональным властям.

Если национальные власти готовы ради предотвращения кризиса оказать на заключительном этапе непредусмотренную финансовую помощь субнациональным властям, то последние учитывают данное обстоятельство, когда на втором этапе принимают собственные фискальные решения. Таким образом, негативные последствия мягких бюджетных ограничений для субнациональных властей проявляются в увеличении объема производства общественных благ сверх оптимального уровня.

Избыточные бюджетные расходы и заимствования, являющиеся следствием мягких бюджетных ограничений на субнациональном уровне, создают помехи для эффективного проведения национальными властями фискальной и денежно-кредитной политики²⁹. Помимо этого, появляющийся в результате таких расходов избыточный спрос оказывает давление на цены, а избыточный уровень государственных расходов может приводить к снижению частных инвестиций и частного потребления в экономике.

Помимо простого повышения уровня производства общественных благ без соответствующего увеличения налоговых изъятий (снижения производства частных благ в регионе) субнациональные власти в условиях мягких бюджетных ограничений имеют склонность финансировать нежизнеспособные, рискованные проекты либо проекты, основной целью которых является повышение популярности субнациональных властей среди избирателей³⁰. Наличие мягких бюджетных ограничений свидетельствует о негативных экстерналиях, при которых субнациональные власти, принимая решения о заимствованиях и финансировании расходов, не учитывают изменение благосостояния жителей иных регионов. В результате общие государственные расходы и заимствования могут намного превысить эффективный уровень³¹.

2.3. Мягкие бюджетные ограничения и проблема «общего пула»

В качестве особого случая мягких бюджетных ограничений субнациональных властей рассмотрим проблему «общего пула» (*common-pool problem*)³², которая возникает в ситуации, когда общий объем предоставляемой субнациональным образованиям финансовой помощи в явном (понятном для всех участников процесса) виде ограничен объемом поступивших налоговых доходов и

²⁹ Prud'homme R. The Dangers of Decentralization // The World Bank Research Observer. 1995. Vol. 10. P. 201—220.

³⁰ Careaga M., Weingast B.R. The Fiscal Pact with the Devil: A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing, and Good Governance. Unpublished paper. Stanford University, 2000; Hagen J. von, Dahlberg M. Swedish Local Government: Is There A Bailout Problem? Prepared for the Project on Fiscal Federalism in Sweden. Center for Business and Policy Studies. 2002.

³¹ См.: Goodspeed T. J. Bailouts in a Federation. Unpublished paper. Hunter College and CUNY Graduate Center. 2001; Pisauro G. Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: between Commons and Soft Budget Constraint. IMF Working Paper. Washington D.C., 2001; von Hagen J., Dahlberg M. Swedish Local Government: Is There A Bailout Problem?

³² См.: Pisauro G. Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: between Commons and Soft Budget Constraint. IMF Working Paper. Washington D.C., 2001; von Hagen J., Dahlberg M. Swedish Local Government: Is There A Bailout Problem?

дополнительная финансовая помощь выделяется только за счет поступления дополнительных налоговых доходов. Формальный анализ такой ситуации содержится в работе Т. Гарсиа-Милы, Т. Гудспида и Т. Маккуайра³³.

В случае предоставления дополнительного гранта национальными властями какому-либо региону (для погашения регионального долга) налоговые платежи региональных налогоплательщиков увеличиваются, но на сумму, меньшую суммы предоставленной финансовой помощи, поскольку налоговые платежи повышаются для налогоплательщиков во всех регионах. В результате для региона в целом стоимость (налоговая цена) заимствований уменьшается, что создает стимулы к осуществлению дополнительных заимствований. Более того, с уменьшением размера региона налоговая цена заимствований снижается, что влечет за собой увеличение стимулов к осуществлению заимствований (проведению более рискованной финансовой политики).

Проблема общего пула характеризуется тем, что субнациональные власти не только осуществляют определенные действия ради повышения объема получаемой ими от национальных властей финансовой помощи, но и конкурируют между собой с целью ее увеличения за счет налогоплательщиков из других регионов. Другими словами, издержки выделения финансовой помощи одному из регионов распределяются между налогоплательщиками других субнациональных образований.

3. Предпосылки и условия возникновения мягких бюджетных ограничений субнациональных властей в государствах с многоуровневым бюджетным устройством

За последние десятилетия государственное и бюджетное устройство многих стран значительно изменилось. В странах с развитой и развивающейся экономикой произошло политическое и экономическое осознание того обстоятельства, что у центральных властей недостаточно возможностей, чтобы обеспечить качественное предоставление некоторых общественных благ в соответствии с предпочтениями населения. В странах с демократическими принципами управления активизировались процессы децентрализации. Это привело к разделению властных полномочий (включая полномочия по управлению бюджетными ресурсами) между несколькими уровнями вне зависимости от формального государственного устройства (унитарного или федеративного). Таким образом в современном мире помимо традиционных федераций — США, Канады, ФРГ, Швейцарии и т.д. — появилось довольно много государств, которые, формально не являясь федерациями, тем не менее характеризуются многоуровневым бюджетным устройством и большей или меньшей самостоятельностью субнациональных властей в принятии фискальных решений.

С одной стороны, финансовые решения, принимаемые на субнациональном уровне, в большей степени, чем решения центра, отражают предпочтения населения административной единицы государства, что увеличивает эффективность предоставления общественных благ в государстве в целом. С другой — это приводит к новым издержкам и расходам, уменьшающим потенциальные выгоды. Эти издержки связаны как с тем, что при децентрализации производства общественных благ происходит снижение экономии на масштабе и недостаточно учитываются экстерналии при определении

³³ *Garcia-Mila T., Goodspeed T., McGuire T. Fiscal Decentralization Policies and Sub-National Government Debt in Evolving Federations. Mimeo. 2001.*

объемов производства этих благ, так и с тем, что децентрализация финансовой и политической власти с большой вероятностью порождает оппортунистическое поведение органов власти субнационального уровня, то есть способствуют принятию неэффективных фискальных решений в ожидании финансовой поддержки со стороны вышестоящих властей. В отличие от суверенных государств, кредиторы которых лишь в крайних и обусловленных определенных обстоятельствами случаях могут принимать решения о предоставлении новых кредитов или реструктуризации имеющейся задолженности, субнациональные власти, обладая высокой самостоятельностью в принятии решений в пределах своей компетенции, всегда осознают, что они сами и их избиратели входят в состав более крупного государственного образования, власти которого скорее всего не допустят возникновения серьезных проблем на части его территории.

Указанное противоречие между тенденциями к максимальной децентрализации и невозможностью полного разграничения ответственности за принимаемые решения между уровнями власти приводит к возникновению одной из самых серьезных, с нашей точки зрения, проблем для децентрализованных государств — проблемы необходимости поддержания финансовой дисциплины и ответственности на субнациональных уровнях власти.

В работе Дж. Роддена, Дж. Эскеланда и Дж. Литвака³⁴ на основе изучения опыта одиннадцати стран были сделаны вполне естественные выводы о том, что более эффективным является устройство многоуровневой системы органов власти с жесткими бюджетными ограничениями субнациональных властей. Как утверждают авторы, субнациональные власти могут находиться в рамках жестких бюджетных ограничений в странах с различной степенью бюджетной самостоятельности субнациональных властей: как в сильно децентрализованных федерациях, так и в странах с унитарным государственным устройством.

Смягчению бюджетных ограничений субнациональных властей могут способствовать следующие условия³⁵:

1) наличие у субнациональных властей стимулов к выбору такой стратегии поведения, которая приводит к получению дополнительной (не предусмотренной законодательством или имеющимися договоренностями) финансовой помощи от национальных властей;

2) существование положения (обычая или традиции), при котором для национальных властей в случае возникновения угрозы финансового кризиса в регионе оптимальным является отклонение от первоначально заявленной политики в области распределения финансовых ресурсов между бюджетами и выделение дополнительной финансовой помощи субнациональным властям; зная это, субнациональные власти рассчитывают на получение соответствующей помощи, что влияет на их поведение.

Следует отметить, что при предотвращении мягких бюджетных ограничений субнациональных властей основные проблемы порождаются вторым из названных обстоятельств. Его суть заключается в том, что национальные власти *ex ante* в целях поддержания финансовой дисциплины находят оптимальным отказывать в предоставлении дополнительной финансовой поддержки субнациональным властям, однако *ex post*, при возникновении у последних финансовых сложностей, оптимальным решением для национальных

³⁴ Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints / Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J. (eds.)

³⁵ Inman R. P. Transfers and Bailout: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism.

властей является предоставление региону непредусмотренной финансовой помощи³⁶. Другими словами, в силу собственных предпочтений национальные власти оказываются не в состоянии придерживаться провозглашенных принципов отказа от предоставления дополнительной финансовой поддержки для обеспечения платежеспособности субнациональных властей.

Таким образом, мягкие бюджетные ограничения не являются результатом прямого выбора направлений бюджетной политики национальными властями, они возникают вследствие нарушения первоначально заявленных планов по распределению финансовых ресурсов. Скорее, причинами возникновения этого явления служат институциональные особенности государств с многоуровневым бюджетным устройством, приводящие к выделению непредусмотренной финансовой помощи центра субнациональным властям. Некоторые из таких особенностей будут рассмотрены ниже.

3.1. Вертикальная несбалансированность бюджетной системы

Вертикальная несбалансированность является достаточно распространенной характеристикой бюджетных систем государств с многоуровневым устройством³⁷ и возникает вследствие превышения степени децентрализации расходных полномочий (или расходных обязательств) над степенью централизации налоговых полномочий³⁸. Причиной этого превышения является дифференциация финансового положения (уровня развития) регионов и необходимость перераспределения ресурсов между ними. При прочих равных условиях вероятность возникновения мягких бюджетных ограничений меньше в отсутствие зависимости субнациональных властей от национальной финансовой помощи, то есть когда имеется возможность полностью финансировать расходы за счет собственных источников доходов³⁹. Соответственно в отсутствие широких доходных полномочий (определяемых центральными властями), то есть не имея возможности увеличить налоговую нагрузку на своем уровне, субнациональные власти получают неформальное право обращаться к национальным властям за финансовой поддержкой.

Более того, при возникновении финансовых сложностей субнациональные налогоплательщики и кредиторы в случае ограниченных доходных возможностей субнациональных властей склонны перекладывать ответственность на национальные власти, так как при высокой централизации доходных полномочий только национальные власти располагают возможностями экстренного решения возникающих финансовых проблем⁴⁰.

При рассмотрении опыта зарубежных государств в развитии фискального федерализма необходимо учитывать разницу между такими государствами,

³⁶ Kornai J., Maskin E., Roland G. Understanding the Soft Budget Constraint // Journal of Economic Literature. 2003. Vol. XLI. December. P. 1095–1136.

³⁷ Бюджетный федерализм: проблемы, теория, опыт. М.: Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001.

³⁸ Луговой О., Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Оценка налогового потенциала и расходных потребностей субъектов Российской Федерации. М.: Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001.

³⁹ См.: Rodden J. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World. Mimeo. Department of Political Studies. MIT. 2001.

⁴⁰ В качестве примера можно привести тот факт, что в странах с существенной вертикальной несбалансированностью бюджетной системы кредитные рейтинги субнациональных властей отражают высокую вероятность финансовой поддержки национальных властей (в ФРГ все земли получают кредитный рейтинг AAA, несмотря на их финансовое состояние). См.: Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J. (eds.) Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints.

как США или Канада, которые исторически возникли в виде федерации и никогда не являлись централизованными, и, например, Норвегией или Венгрией, где попытки фискальной децентрализации были предприняты после долгого этапа централизованного управления⁴¹.

Первоначально, до формирования единого федерального государства, провинции Канады и штаты США представляли собой административные юрисдикции, обладающие полной фискальной автономией⁴². Сформированное по инициативе штатов и провинций федеральное правительство было существенно ограничено в своих полномочиях, делегированных ему субъектами федерации. Процессы децентрализации в большинстве других стран мира шли в противоположном направлении — путем делегирования полномочий центральным правительством субнациональным властям, что предопределяет как иную структуру распределения полномочий, так и иные отношения между уровнями власти.

В результате закрепленное конституционным законодательством распределение налоговых и расходных обязательств, а следовательно, и степень несбалансированности бюджетной системы, в таких федерациях, как Канада и США, сильно отличается от того, что сложилось во вновь децентрализованных государствах⁴³. Так, в странах, где процессы фискальной децентрализации начались во второй половине XX века, разграничение расходных и доходных полномочий происходило в соответствии как с требованиями экономической эффективности, так и с концепцией социального государства, что подразумевало отказ от серьезной децентрализации полномочий в области налогообложения, сохранение за центральным правительством полномочий в области регулирования стандартов предоставления основных социальных услуг, распространение практики сфер совместного ведения, широкое использование межбюджетных трансфертов различного рода. Между тем в «старых» федерациях сферы ответственности как в области предоставления общественных благ, так и в области налогообложения, четко определены, а любое их изменение является чрезвычайно сложным процессом, зачастую требующим изменения конституции⁴⁴. Также следует отметить, что не во всех случаях имеющееся распределение расходных обязательств и налоговых полномочий в «старых» федерациях эффективно с точки зрения теории общественного сектора, однако их правовая определенность и долгосрочное закрепление фискального статуса национальных и субнациональных властей во многом компенсирует недостатки такой неэффективности⁴⁵.

Эти особенности развития различных стран определяют наличие в недавних децентрализованных государствах существенного вертикального финан-

⁴¹ *Wetzel D., Papp A. Strengthening Hard Budget Constraints in Hungary / Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J. (eds.) Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints.*

⁴² *Inman R. P. Transfers and Bailout: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism; Bird R. M., Tassonyi A. Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada: Different Approaches, Similar Results? / Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J. (eds.) Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints.*

⁴³ *Inman R. P. Op. cit.; Bird R. M., Tassonyi A. Op. cit.*

⁴⁴ *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints / Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J. (eds.).*

⁴⁵ В качестве примера можно привести субнациональный налог с розничных продаж в США, который является весьма неэффективным с точки зрения его устройства. Однако, во-первых, этот налог существенно повышает налоговую автономию субнациональных властей, а во-вторых, издержки, связанные с отменой налога с продаж и переходом к единому национальному налогу на потребление, были бы очень высоки, прежде всего, для долгосрочной стабильности американской федеративной системы.

сового дисбаланса, выражающегося в превышении государственных доходов над расходами (без учета финансовой помощи нижестоящим уровням власти) на национальном уровне и превышением расходов над доходами на субнациональном уровне⁴⁶.

Подобный дисбаланс препятствует эффективному функционированию рыночного механизма установления необходимых ограничений субнациональных властей. Происходит это по той причине, что для кредиторов, избирателей и самих органов власти (если предположить наличие самостоятельной стратегии поведения властей) наличие вертикального дисбаланса бюджетной системы может означать, что вышестоящее правительство несет ответственность за обеспечение субнациональных бюджетов доходами, а значит — является гарантом преодоления негативных последствий фискальных решений, принимаемых на субнациональном уровне.

Приведенные соображения не означают, что все страны с децентрализованной бюджетной системой являются заведомо менее эффективными с точки зрения бюджетных ограничений субнациональных властей, чем исторические федерации США и Канады. С одной стороны, действительно, структура распределения налоговых и расходных полномочий в государствах с вновь децентрализованной бюджетной системой является источником дополнительной неэффективности. С другой стороны, в этих странах негативные последствия нечеткого распределения полномочий и вертикальной несбалансированности бюджетной системы могут быть исправлены путем проведения национальными властями рациональной финансовой политики и создания стимулов для формирования такой системы традиций и обычаев межбюджетных отношений, которые бы препятствовали возникновению проблемы мягких бюджетных ограничений органов власти на субнациональных уровнях.

Анализ показывает, что вертикальный дисбаланс бюджетной системы не ведет автоматически к возникновению мягких бюджетных ограничений. Например, в Венгрии и Норвегии, где межбюджетные трансферты являются основным источником формирования субнациональных бюджетов, бюджетные ограничения субнациональных властей эффективно ужесточаются путем проведения ответственной политики на национальном уровне и установления механизма иерархического контроля над регионами. В то же время отсутствие данного механизма и вертикальная несбалансированность в сочетании со свободными условиями получения кредитов субнациональными властями могут приводить к возникновению мягких бюджетных ограничений субнациональных властей, как это происходило на Украине, в Бразилии и Аргентине⁴⁷.

3.2. Ограниченные доходные полномочия субнациональных властей

Независимо от наличия вертикальной бюджетной несбалансированности налоговые полномочия субнациональных властей могут быть сравнительно незначительными (например, ФРГ или Россия), что означает достаточно

⁴⁶ На первый взгляд, исключением из этого правила является ФРГ — исторически децентрализованное государство, вертикальная бюджетная несбалансированность в котором в настоящее время достаточно высока. Однако необходимо иметь в виду, что фактически германская федерация после Второй мировой войны была создана заново путем принятия новой конституции и формирования новых традиций федеративных отношений. Кроме того, степень несбалансированности ФРГ многократно усилилась в результате воссоединения с восточными землями в конце 1980-х годов.

⁴⁷ Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints / Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J. (eds.)

невысокую степень свободы субнациональных властей в изменении налоговых ставок, определении налоговой базы, предоставлении налоговых льгот и т.д.⁴⁸ Отсутствие гибкости в выборе собственных доходных источников и определении уровня налоговых доходов (то есть отсутствие широкой автономии в принятии налоговых решений) может привести к тому, что при возникновении финансовых трудностей субнациональные власти будут располагать ограниченными возможностями по мобилизации дополнительных бюджетных доходов. В этом случае, как и при наличии вертикальной несбалансированности бюджетной системы, субнациональные избиратели, а также кредиторы субнациональных властей, склонны перекладывать ответственность за возникновение кризисов платежеспособности на национальные власти, что, в свою очередь, влечет за собой выделение дополнительной финансовой помощи из национального бюджета.

Как показывает анализ, наличие налоговой автономии субнациональных властей является достаточно важным для предотвращения проблемы мягких бюджетных ограничений. Например, как свидетельствует опыт США, национальные власти и власти штатов в случаях возникновения финансового кризиса муниципалитетов не всегда воздерживаются от оказания дополнительной финансовой помощи, однако ее предоставление сопровождается рядом условий, среди которых важное место занимает ограничение налоговых полномочий получателя⁴⁹.

3.3. Устройство системы межбюджетных трансфертов

Даже при высокой степени вертикальной несбалансированности бюджетной системы возникновение проблемы мягких бюджетных ограничений не является неизбежным, если система межбюджетных трансфертов, используемая в стране, не основана на дискреционных решениях, а находится в рамках законодательно установленных и четко соблюдаемых процедур⁵⁰. При явных и однозначно определенных критериях распределения трансфертов и в отсутствие дискреционных трансфертов даже в случае возникновения финансовых сложностей можно не допустить выделения не предусмотренных правилами грантов⁵¹. Напротив, при таких правилах распределения межбюджетных трансфертов, которые допускают манипулирование критериями предоставления финансовой помощи, либо в случаях, когда эти критерии определены нечетко, субнациональные власти имеют возможность убедить национальные власти выделить дополнительные средства в рамках общей системы финансовой помощи.

Международный опыт регулирования межбюджетных отношений показывает, что четкие и предсказуемые правила получения трансфертов не оказывают отрицательного воздействия на экономику в целом. Если трансферты обусловлены четко оговоренными в законодательстве причинами, если они

⁴⁸ Бюджетный федерализм: проблемы, теория, опыт. М.: Российско-канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001.

⁴⁹ В качестве примеров приводятся ситуации в городах Нью-Йорк, Бриджпорт, Филадельфия, см.: Booth J., Smith R. Capital Raising, Underwriting and the Certification Hypothesis // Journal of Financial Economics. 1986. Vol. 15. P. 261—281.

⁵⁰ Rodden J. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World. American Journal of Political Science. 2002. Vol. 46. No 3. P. 670—687.

⁵¹ Подробнее о различных способах распределения межбюджетных трансфертов и создаваемых ими стимулах см.: Кадочников П., Синельников-Мурьлев С., Трунин И. Система федеральной финансовой помощи субъектам РФ и фискальное поведение региональных властей в 1994—2000 годах // Вопросы экономики. 2002. № 8. С. 31—50.

не являются предметом политических сделок, то ожидания дополнительного финансирования из национального бюджета уменьшаются. В качестве примера можно привести опыт немецкого и канадского федерализма⁵², где существуют подробные правила распределения межбюджетных трансфертов.

Вместе с тем, даже наличие подобных правил не во всех случаях предотвращает дополнительное финансирование. Так, например, конституция ФРГ предусматривает, что одним из видов гарантий, предоставляемых федеральными властями, является поддержание равных минимальных условий жизни на всей территории страны, в том числе путем выделения финансовой помощи. В судебном порядке такое положение было истолковано как обязанность федеральных властей оказывать дополнительную финансовую помощь субъектам федерации в случае бюджетных проблем на их территории вне зависимости от того, какими причинами были вызваны эти проблемы (в 1970-80-х годах две федеральные земли ФРГ — Бремен и Саарланд — получили непредусмотренную финансовую помощь из федерального бюджета именно по этой причине)⁵³. Канадская система межбюджетных отношений отличается периодическими отступлениями от установленных правил распределения межбюджетных трансфертов с целью предоставления дополнительных финансовых ресурсов провинции Квебек, что обусловлено, главным образом, не тяжестью сложившейся там финансовой ситуации, а политическими требованиями⁵⁴.

Примером влияния политических факторов на распределение трансфертов является Украина, где в отсутствие правил распределения ресурсов национального бюджета между регионами суммы трансфертов были предметом манипулирования⁵⁵. Аналогичным образом в Бразилии дискреционные трансферты и политические сделки разрушали основы финансовой дисциплины на всех уровнях власти⁵⁶. Двусторонние сделки между местными властями и центром в китайской системе “фискальных соглашений” точно так же выливались в проблему мягких бюджетных ограничений субнациональных властей⁵⁷.

3.4. Распределение расходных полномочий между уровнями власти

Общей чертой межбюджетных отношений в государствах с децентрализованными полномочиями по предоставлению общественных благ является существование обязанности субнациональных властей оказывать ключевые общественные услуги в соответствии с принятыми на национальном уровне минимальными социальными стандартами или любыми иными расходными мандатами⁵⁸. Как уже было отмечено, законы ФРГ гарантируют предостав-

⁵² Rodden J. Soft Budget Constraints and German Federalism / Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J. (eds.) Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints.

⁵³ Vigneault M. Intergovernmental Fiscal Relations and the Soft Budget Constraint Problem. Queen's University. Working Paper 2. 2005.

⁵⁴ Бюджетный федерализм: проблемы, теория, опыт. М.: Российско-канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001.

⁵⁵ O'Connell S., Wetzel D. Systemic Soft Budget Constraints in Ukraine / Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J. (eds.) Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints.

⁵⁶ Rodden J. Federalism and Bailouts in Brazil / Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J. (eds.) Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints.

⁵⁷ Jin J., Zou H. Soft Budget Constraints and Local Government in China / Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J. (eds.) Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints.

⁵⁸ Vigneault M. Intergovernmental Fiscal Relations and the Soft Budget Constraint Problem. Queen's University. Working Paper 2. 2005.

ление одинакового уровня социальных гарантий во всех субъектах федерации. Такое положение законодательства само по себе создает мотивы для оппортунистического поведения субнациональных властей⁵⁹. При наличии законодательно установленной системы минимальных социальных стандартов национальному правительству трудно выдерживать жесткость бюджетных ограничений⁶⁰. Особенно это актуально в случае, если ответственность за предоставление какого-либо общественного блага несут совместно два уровня власти, — в этом случае избиратели возлагают ответственность за предоставление (либо сбой в предоставлении) данного блага на оба уровня власти. Вместе с тем требование поддержания равного минимального уровня социальных гарантий на всей территории страны и соблюдения минимальных социальных стандартов является неизбежным в условиях современного политического процесса при демократическом управлении страной. Политическим силам, выступающим за ограничение социальных гарантий, достаточно сложно объяснить оппонентам и избирателям, почему в едином государстве не должны существовать гарантии предоставления минимального уровня базовых общественных благ.

В работе Д. Вилдасина показано, что вероятность предоставления дополнительной финансовой помощи возрастает с ростом масштаба положительных экстерналий, создаваемых субнациональными общественными благами⁶¹. Отсюда следует, что вероятность смягчения бюджетных ограничений выше для крупных административно-территориальных образований, где положительные экстерналии от предоставляемых субнациональными властями общественных благ могут быть относительно велики.

При прочих равных условиях децентрализация расходных и доходных полномочий должна сопровождаться передачей ответственности за принимаемые фискальные решения на субнациональный уровень власти. Примерами противоположной ситуации являются Китай и Украина, где субнациональные власти выступают агентами национальных властей по предоставлению общественных благ. Опыт этих стран свидетельствует о том, что сохранение инструментов межбюджетного регулирования, свойственных унитарному государству (фактически — сметное финансирование субнациональных властей) приводит к риску принятия неоправданных решений в области предоставления общественных благ⁶².

Анализ международного опыта говорит о том, что децентрализация должна сопровождаться установлением эффективных механизмов иерархического контроля за фискальной деятельностью субнациональных властей⁶³. Однако необходимо отметить, что простые механизмы фискальной иерархии — централизованное распределение заемных средств (без использования банковских займов и заимствований на открытом рынке), установление ограничений на величину займов, контроль за расходными решениями и др. — неприменимы для крупных, а также многоуровневых федераций. Наличие большого

⁵⁹ Rodden J. Federalism and Bailouts in Brazil.

⁶⁰ См.: Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints / Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J. (eds.); von Hagen J., Dahlberg M. Swedish Local Government: Is There A Bailout Problem?

⁶¹ Fiscal Aspects of Evolving Federations / Wildasin D. E. (ed.). Cambridge, U.K.: Cambridge University Press. 1997.

⁶² См.: O'Connell S., Wetzel D. Systemic Soft Budget Constraints in Ukraine; Jin J., Zou H. Soft Budget Constraints and Local Government in China.

⁶³ Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints / Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J. (eds.)

числа влиятельных субнациональных административно-территориальных образований с большим количеством входящих в их состав самостоятельных юрисдикций более низкого уровня не только ослабляет возможность установить универсальные ограничения для всех субнациональных образований, но и делает очень сложным полное перемещение ответственности за принятие фискальных решений на субнациональный уровень, так как решения органов власти еще более низкого уровня могут противоречить решениям субнациональных властей промежуточного уровня. Политическое влияние крупных юрисдикций на процесс принятия решений на центральном уровне, общенациональные представления о необходимости предотвращения финансовых кризисов в крупных регионах с большой численностью населения значительно осложняют проведение последовательной политики ужесточения бюджетных ограничений.

3.5. Непрозрачность бюджетного процесса и бюджетной отчетности на субнациональном уровне

Современные системы бюджетного учета и отчетности являются, как правило, достаточно сложными для того, чтобы избиратели были способны корректно оценить издержки и выгоды, связанные с политикой органов власти. При этом зачастую субнациональные власти по собственной инициативе усиливают непрозрачность бюджетной отчетности. Этому способствуют не только особенности систем учета и отчетности, но и отсутствие ярко выраженной, наблюдаемой и верифицируемой связи между действиями властей и теми или иными экономическими явлениями. Например, органы власти в целях создания благоприятного впечатления от проводимой политики используют такие способы, как завышение оценок темпов экономического роста в регионе, положительных эффектов от принимаемых решений и динамики бюджетных доходов вследствие изменений в налоговой политике, а также принятие среднесрочного бюджета, в котором большинство неблагоприятных изменений приходится на более поздние периоды⁶⁴.

Намеренное усложнение бюджетного процесса и бюджетной отчетности может приводить к тому, что избиратели не возлагают ответственность полностью на субнациональные органы власти за финансовые сложности, возникающие в конце финансового года, а связывают неэффективность в сфере общественных финансов с деятельностью центральных властей.

3.6. Степень самостоятельности субнациональных властей в принятии фискальных решений

В отсутствие ограничений на предельный объем заимствований субнациональных властей вероятность их оппортунистического поведения повышается. В ситуации, когда субнациональные власти имеют возможность осуществлять заимствования и при этом небезосновательно надеются на экстренную поддержку национальных властей, первые могут перекладывать кредитные риски на последних. К тому же, с точки зрения кредиторов, национальные власти в той или иной степени несут ответственность по обязательствам субнациональных властей. По этой причине многие страны используют различные ограничения как на предельный объем заимст

⁶⁴ Alesina A., Perotti R. Budget Deficits and Budget Institutions / Poterba J. M., von Hagen J. (eds.). Fiscal Institutions and Fiscal Performance. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

ний субнациональных властей, так и на прочие аспекты их деятельности, связанные с осуществлением заимствований⁶⁵.

В случае, когда кредитные риски и связанные с ними издержки перекладываются на национальное правительство, есть вероятность возникновения проблемы мягких бюджетных ограничений (то есть ожиданий, что национальные власти предоставят дополнительную финансовую помощь в случае финансовых проблем, чему могут способствовать, например, гарантии центрального правительства по заимствованиям субнациональных властей). В этой ситуации не исключен значительный рост избыточных заимствований (при отсутствии ограничений их предельного объема), так как субнациональные власти и избиратели воспринимают проекты, финансируемые за счет заемных средств, как менее затратные, чем проекты, финансируемые за счет налоговых доходов⁶⁶. Более того, если субнациональные власти склонны перекладывать большой объем кредитных рисков на национальный уровень, вероятность получения дополнительной финансовой поддержки со стороны национальных властей возрастает. Это происходит по той причине, что национальные власти не заинтересованы в возникновении общенационального финансового кризиса, вероятность развития которого увеличивается пропорционально размеру субнационального административно-территориального образования, испытывающего финансовые трудности⁶⁷.

Анализ устройства систем фискального федерализма в разных странах показывает, что существуют два принципиально различных механизма достижения финансовой дисциплины — рыночный и иерархический⁶⁸. В первом случае жесткие бюджетные ограничения субнациональных властей обеспечиваются рыночными мерами в отношении фискальных решений субнациональных властей, во втором — с помощью механизмов иерархического контроля со стороны центральных властей. Использование того или иного механизма зависит от многих причин — в федерациях, созданных путем объединения независимых штатов или провинций, предпочтение отдается рыночным механизмам; в государствах, где процессы децентрализации начались сравнительно недавно, эффективнее использовать механизмы иерархического контроля или сочетать их с рыночными.

Штаты США и провинции Канады являются примером ситуации, когда финансовая дисциплина достигается за счет рыночных механизмов. Они имеют широкую фискальную автономию, большая часть их бюджета формируется за счет налогообложения, причем налоговая база и налоговые ставки определяются на местном уровне. Более того, дополнительные ресурсы субнациональные власти привлекают на конкурентном рынке капитала в отсутствие федеральных ограничений. Однако наличие финансовых затруднений уменьшает оценку кредитоспособности местных властей, что вызывает увеличение издержек на привлечение заемных средств, а это, в свою очередь, становится естественным ограничением на привлечение новых заимствований. При этом как органы власти, так и избиратели практически и не ждут помощи из национального бюджета, поскольку исторически данные

⁶⁵ *Ter-Minassian T.* Fiscal Federalism in Theory and Practice. International National Monetary Fund. Washington, D.C., 1997.

⁶⁶ *Poterba J. M.* Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from the States // National Tax Journal. 1995. Vol. 48(3). P. 329—336.

⁶⁷ Fiscal Aspects of Evolving Federations; *Aizenman J.* On The Need For Fiscal Discipline in an Union. 1994. NBER Working Papers 4656.

⁶⁸ Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints / Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J. (eds.).

ожидания не оправдывались, а механизмы получения дополнительного финансирования крайне рискованны с политической точки зрения.

Финансовой дисциплины субнациональных властей можно достичь посредством рыночного механизма, только если кредиторы, резиденты и владельцы капитала твердо уверены, что центр не несет ответственности за финансовые решения местных властей. Опыт зарубежных стран показывает, что формирование представлений о функционировании системы межбюджетных отношений в случае финансовых кризисов является длительным процессом с неоднозначным результатом. Так, многие штаты США добровольно приняли на себя ряд ограничений в области бюджетной политики, с тем чтобы предотвратить возникновение серьезных финансовых трудностей, требующих вмешательства извне. Однако принятие этих ограничений было вызвано прежде всего давлением со стороны избирателей и кредиторов в ходе многолетней практики управления финансами, а не нормативными требованиями центра или целенаправленной политикой ужесточения бюджетных ограничений.

Создание рыночных ограничений для субнациональных властей является длительным процессом, поэтому любая децентрализация (особенно в условиях вертикальной несбалансированности, характерной для большинства современных государств с многоуровневым бюджетным устройством) должна сопровождаться установлением жестких правил, во-первых, распределения финансовых ресурсов между субнациональными бюджетами и, во-вторых, привлечения заемных средств. Как показывает опыт многих стран⁶⁹, центральное правительство, вовлеченное в регулирование фискальных решений на субнациональных уровнях управления, должно не препятствовать, а способствовать развитию рыночных механизмов.

Степень жесткости бюджетных ограничений зависит также от мер, принимаемых центром в области контроля за действиями субнациональных властей. В качестве примера можно привести опыт Венгрии⁷⁰. В этой стране в начале переходного периода местные власти действовали в условиях постоянно растущего бюджетного дефицита. При этом бюджетный дефицит некоторых муниципалитетов перерастал в финансовый кризис, и местные власти, нуждавшиеся в помощи из национального бюджета, оказывали давление на центр. Данное обстоятельство заставило национальное правительство Венгрии ввести жесткие ограничения в области субнациональных бюджетных расходов и заимствований. Министерство финансов Венгрии осуществляет надзор за формированием местных бюджетов и контролирует расходы *ex ante*.

Норвегия, являясь в высокой степени централизованным государством, достаточно успешно противостоит мягким бюджетным ограничениям посредством регулирования и контроля фискальных решений субнациональных властей⁷¹. Местные власти находятся в серьезной зависимости от трансфертов, и центр ужесточает бюджетные ограничения, устанавливая правила принятия фискальных решений на субнациональном уровне. Несмотря на то что местные власти имеют некоторую свободу в регулировании бюджетных доходов, их бюджетная политика определяется центральными властями. И хотя проблема мягких бюджетных ограничений окончательно не решена, острые формы ее проявления все же удалось устранить.

⁶⁹ См., например: Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints / Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J. (eds.).

⁷⁰ Wetzel D., Papp A. Strengthening Hard Budget Constraints in Hungary.

⁷¹ Rattso J. Vertical Imbalance and Fiscal Behavior in a Welfare State: Norway / Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J. (eds.). Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints.

Следует отметить, что контроль за бюджетной политикой со стороны центральных властей снижает эффективность рыночного механизма ужесточения бюджетных ограничений. Выступая гарантом местных властей, центральное правительство неявно влияет на реакцию кредиторов и избирателей на фискальные решения субнациональных властей. Контроль со стороны вышестоящего уровня ограничивает автономию субнациональных властей, уменьшая тем самым выгоды от децентрализации. При централизованном регулировании бюджетной политики у субнациональных властей снижаются стимулы к повышению качества предоставления общественных благ⁷². В то же время некоторые страны (Норвегия, Аргентина) успешно совмещали иерархический и рыночный механизмы⁷³. Например, контроль со стороны центра сочетался с требованием предоставления полной информации, с проведением аудиторских проверок, которые помогли кредиторам и избирателям оценить действия местных властей. Правила и ограничения получения заемных средств заставляли местные власти увеличивать налоговые доходы и контролировать издержки предоставления общественных благ.

В связи с изложенным выше особое внимание требуется уделить такому источнику заимствований, как накопление кредиторской задолженности бюджетов. В отличие от привлечения ресурсов на рынке капитала образование кредиторской задолженности происходит вне рамок установленных процедур. В то же время субнациональные власти склонны накапливать кредиторскую задолженность по финансированию тех видов общественных благ, ответственность за регулирование и предоставление которых полностью или частично несут национальные власти, что при прочих равных условиях повышает вероятность выделения центром дополнительной финансовой помощи, направленной на ликвидацию кредиторской задолженности.

3.7. Устройство федеративного государства и текущие политические задачи

Во многих федерациях национальные власти располагают ограниченными возможностями влияния на расходные и доходные решения субнациональных властей, в случае если соответствующие права закреплены конституционным актом, внесение изменений в который допускается только с одобрения парламента. При этом федеративное устройство государства, как правило, предполагает существование верхней палаты парламента, формируемой из региональных представителей⁷⁴. Подобное политическое устройство может приводить к тому, что на национальном уровне вследствие политического торга и межрегиональной кооперации при голосовании за важные решения будет оказана поддержка смягчению бюджетных ограничений для отдельных регионов (например, в качестве платы за поддержку в принятии каких-либо других решений)⁷⁵.

⁷² Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints / Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J. (eds.).

⁷³ См.: Rattso J. Vertical Imbalance and Fiscal Behavior in a Welfare State: Norway; Webb S. B. Argentina: Hardening the Provincial Budget Constraint / Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J. (eds.). Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints.

⁷⁴ См.: Rodden J. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World.

⁷⁵ См.: Alesina A., Perotti R. Budget deficits and budget institutions / Poterba J. M., von Hagen J. (eds.). Fiscal institutions and fiscal performance. Chicago: University of Chicago Press, 1999; Rodden J. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World.

В случаях, когда субнациональные власти не способны сдерживать рост безработицы, не в состоянии финансировать задолженность по предоставляемым общественным благам, они могут оказывать давление на своих представителей в законодательном органе власти. Если решения, принимаемые законодательным органом, основаны на результатах многостороннего иерархического торга, острота проблемы мягких бюджетных ограничений не уменьшится. Ярким примером описанной ситуации является политическая система Бразилии⁷⁶. В этой стране центральное правительство представляет собой коалицию представителей регионов, и решения о помощи субнациональным властям принимаются большинством голосов. Остроту данной проблемы может смягчить сильная позиция президента и поддерживающей его партии.

Если дополнительная финансовая помощь оказывается за счет доходов от национальных налогов, разделяемых по фиксированным ставкам между уровнями бюджетов, то крупным регионам с высокой бюджетной обеспеченностью и низкими налоговыми полномочиями будет выгодно поддержать решение об оказании дополнительной финансовой поддержки субнациональным бюджетам за счет увеличения ставок федеральных налогов, так как в результате его принятия их доходы могут возрасти, а основная ответственность ляжет на национальные власти⁷⁷.

Стимулы к смягчению бюджетных ограничений возникают также в случае, если это политически выгодно национальным властям. Например, в предвыборный период, стремясь получить поддержку избирателей в регионах, национальные власти могут поощрять рост бюджетных расходов на региональном уровне, предоставляя впоследствии дополнительную финансовую помощь региональным бюджетам.

3.8. Репутация национальных властей

В случае если предоставление нерегулярной финансовой помощи является распространенной практикой (даже при наличии объективных причин), ожидания дополнительных финансовых вливаний у субнациональных властей возрастают. Поэтому национальным властям, чтобы предотвратить усиление такого рода ожиданий, следует отказаться от дополнительного финансирования региональных бюджетов, когда у последних возникают финансовые сложности⁷⁸.

Ужесточение бюджетных ограничений в отсутствие жесткого контроля за бюджетной политикой субнациональных властей во многом определяется не законодательной базой, а предшествующим опытом взаимоотношений между национальным и субнациональными бюджетами в периоды финансовых трудностей. Жесткие бюджетные ограничения субнациональных властей в США и Канаде не в последнюю очередь стали результатом многолетней истории отказов местным властям в прямой финансовой поддержке. Соединенные Штаты Америки в своей истории федерализма достаточно успешно противостояли проблеме мягких бюджетных ограничений⁷⁹. Опыт данной страны облегчает задачу федерального правительства в ужесточении бюджетных ограничений, так как субнациональные власти, принимая во

⁷⁶ Rodden J. Federalism and Bailouts in Brazil.

⁷⁷ Kohlscheen E. Do Constitutional Side Payments Induce Subnational Bailouts? Institute for International Economic Studies. Stockholm University. 2003.

⁷⁸ Pettersson-Lidbom P., Matz D. An Empirical Approach for Evaluating Soft Budget Constraints. Uppsala University. Department of Economics. Working Paper Series № 28. 2003.

⁷⁹ Inman R. P. Transfers and Bailout: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism.

внимание историческое поведение центра, не возлагают особых надежд на дополнительную помощь из бюджета.

В то же время опыт Бразилии показывает, что в случае регионального представительства в законодательных органах власти даже формальное одобрение жестких принципов финансовых взаимоотношений между национальными и субнациональными властями не обязательно приведет к ужесточению бюджетных ограничений, поскольку в дальнейшем такое решение может быть изменено.

Поведение национальных властей в период финансового кризиса является важнейшим индикатором их намерений по ужесточению бюджетных ограничений на всех уровнях бюджетной системы. При этом сигналом об ужесточении бюджетных ограничений не обязательно является полный отказ от предоставления поддержки субнациональным властям. Существенным элементом ужесточения бюджетных ограничений выступает проведение такой политики, которая позволяла бы перенести издержки решений об увеличении предоставления общественных благ за счет роста заимствований на органы власти, принимающие такие решения. В качестве примера можно привести уже рассмотренный выше опыт США, где федеральные власти оказывали поддержку муниципальным властям при условии принятия ими ряда болезненных мер в области реформирования системы управления муниципальными финансами⁸⁰.

3.9. Асимметрия информации

В некоторых случаях национальные власти не располагают информацией о том, чем вызван финансовый кризис на субнациональном уровне — объективными причинами (например, негативным внешним шоком) или оппортунистическим поведением субнациональных властей. В ситуации асимметрии информации субнациональным властям выгодно представлять финансовый кризис следствием внешнего шока и претендовать на получение непредусмотренной финансовой помощи в силу объективной необходимости. При недостаточном мониторинге фискальной и экономической ситуации на субнациональном уровне национальные власти могут не располагать информацией о действительных причинах финансового кризиса.

Дж. Гилберт предлагает рассматривать взаимоотношения федерального центра и региональных (местных) властей Российской Федерации в рамках модели «принципала-агента»⁸¹. Он делает вывод о том, что в российских условиях, когда в силу недостаточной информационной прозрачности и особенностей институциональной среды проверка существенно затруднена и поэтому информационные издержки очень высоки, предпочтительнее использовать простые методы поощрения и наказания регионов за их действия, а также стремиться к снижению величины информационных издержек.

4. Предпосылки возникновения мягких бюджетных ограничений субнациональных властей в Российской Федерации

Рассмотрев определение и основные характеристики мягких бюджетных ограничений субнациональных властей, а также предпосылки возникновения этого явления и способы противодействия ему, необходимо поставить

⁸⁰ *Inman R. P.* Op. cit.

⁸¹ *Gilbert G.* Fiscal Federalism and Financial System / Financial Markets and Transition. Higher School of Economics. Moscow, 2001.

вопрос об актуальности проблемы мягких бюджетных ограничений региональных властей в Российской Федерации. В этой связи мы попытаемся показать ниже, что в России в разные периоды имелись практически все из описанных выше причин появления проблемы мягких бюджетных ограничений региональных властей.

В Российской Федерации к настоящему времени сложилась ситуация, являющаяся результатом того, что, с одной стороны, региональные власти пользовались значительной степенью самостоятельности в области собственной фискальной политики (взимание налогов, определение бюджетных расходов), а с другой — федеральные органы власти в силу различных причин (макроэкономическая нестабильность, наличие федеральных расходных мандатов, традиции централизованного управления государством, сохранившиеся с советских времен) несли ответственность перед населением за обеспечение бесперебойного предоставления общественных благ на всей территории страны.

4.1. Система межбюджетных отношений в России в период до 2000 года

В ряде наших предыдущих работ подробно рассматривалось развитие российской системы фискального федерализма в 1990-х годах⁸². Реформы начала 1990-х годов, в целом направленные на децентрализацию бюджетной системы, привели к созданию зафиксированного в Конституции распределения полномочий между уровнями государственной власти, при котором у федеральных властей осталась масса возможностей влиять на конкретное наполнение полномочий как федеральных, так и региональных и местных властей.

Полученная в результате гибкость федеративной системы вызвала целый ряд противоречивых следствий. С одной стороны, созданы неоправданно благоприятные налогово-бюджетные условия для отдельных субъектов Федерации, а с другой стороны, при отказе от резкого снижения бюджетных расходов существенная часть бюджетных обязательств переложена на региональные и местные бюджеты. С одной стороны, заложены основы налоговой системы, состоящей из федеральных, региональных и местных налогов, с другой стороны, созданная бюджетная система позволяла регулярно перераспределять финансовые потоки между бюджетами различных уровней с помощью нежестких правил закрепления налоговых доходов и выделения финансовой помощи. С одной стороны, федеральное законодательство обеспечило формальную бюджетную независимость субнациональных властей, с другой стороны, в отдельных субъектах Федерации допускались многочисленные нарушения федерального бюджетного и налогового законодательства, зачастую приводившие к разрушению единого экономического пространства страны. Положение усугублялось тем, что в силу политической нестабильности и необходимости для федеральных властей получать политическую поддержку со стороны региональных лидеров возможности применения санкций к региональным властям, допускающим недобросовестное поведение, оказались крайне ограниченными.

Противоречия, заложенные в новом бюджетном устройстве, породили безответственность субнациональных властей в вопросе предоставления общественных благ. Во-первых, существенная часть бюджетных обязательств, переданных на субнациональный уровень, была установлена в виде феде-

⁸² См., например: Экономика переходного периода (Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998—2002). М.: Дело, 2003. С. 231—272.

ральных мандатов, то есть федеральные власти сохранили за собой полномочия по регулированию количественных характеристик предоставления общественных благ. Во-вторых, отсутствие формальных правил распределения доходов между уровнями бюджетной системы и возможность получить по договоренности с федеральными властями дополнительные средства не способствовали созданию жестких бюджетных ограничений и стимулов повышать эффективность системы предоставления общественных благ на региональном и местном уровне.

Между тем, такое развитие событий было во многом обусловлено реалиями начала 1990-х годов. При анализе сложившейся системы налогово-бюджетных отношений между уровнями государственной власти следует иметь в виду, что в течение долгого времени российская бюджетная система входила в состав высокоцентрализованной бюджетной системы Советского Союза, экономика которого предполагала крайне высокую степень перераспределения валового внутреннего продукта через государственный бюджет, что сопровождалось интенсивным межтерриториальным перераспределением бюджетных ресурсов при практически полном отсутствии автономии субнациональных властей как в вопросах налогообложения, так и при регулировании объемов предоставления общественных благ и определении уровня бюджетных расходов⁸³. Соответственно содержание межбюджетных отношений заключалось в согласовании бюджетов с органами власти вышестоящего уровня с целью их последующего утверждения, что включало в себя как определение объема бюджетных расходов, так и согласование распределения доходов между бюджетами и/или объема получаемых дотаций.

Главным препятствием успешному развитию федеративных отношений стал фактический отказ в 1990-х годах от проведения фундаментальной бюджетной реформы. Общий объем расходных обязательств бюджетов всех уровней заведомо превышал доходные возможности бюджетной системы. Существенная часть расходных обязательств регионов представляла собой нефинансируемые федеральные мандаты, то есть была возложена федеральными законами на субнациональные бюджеты без определения соответствующих источников финансирования. Ситуация, когда необходимый объем расходов субнациональных бюджетов определялся федеральными властями, привела к снижению ответственности региональных и местных властей за принимаемые бюджетные решения. В условиях превышения расходных обязательств над доходными возможностями внедрение в 1994 году в бюджетный процесс формализованной методики распределения финансовой помощи между регионами оказалось практически безрезультатным, поскольку при распределении межбюджетных трансфертов решающим фактором для региональных властей была возможность согласовать с федеральным центром значения исходных показателей — прежде всего в области подлежащих финансированию расходных обязательств.

В итоге к концу 1990-х годов в стране сложилась система межбюджетных отношений, формально основанная на закрепленных в Конституции принципах автономии региональных и местных властей в сфере налоговой и бюджетной политики. Однако на практике эта система была, с одной стороны, чрезвычайно централизованной, что проявлялось главным образом в отношениях между федеральными властями и регионами, сильно зависящими от ресурсов федерального бюджета, а с другой стороны, — неоправданно высоко децентрализованной — в отношении, прежде всего, субъектов Федерации с высокой

⁸³ Синельников-Мурyleв С.Г. Бюджетный кризис в России: 1985—1995 годы. М.: Евразия, 1995.

бюджетной обеспеченностью. Из-за неполноты статистических данных достаточно сложно выносить строгие количественные суждения о предпосылках возникновения мягких бюджетных ограничений в России в рассматриваемый период. Однако нам представляется, что перечисленные выше особенности строения бюджетной системы и распределения ответственности свидетельствуют о чрезвычайной напряженности ситуации в тот период. Практически бессистемное распределение федеральных бюджетных ресурсов между регионами, отсутствие как иерархического контроля за действиями региональных властей, так и рыночных механизмов, повышающих ответственность за принимаемые решения, не позволяли установить даже минимальную степень жесткости бюджетных ограничений на региональном уровне.

4.2. Фискальный федерализм в 1999—2005 годах

Первые законодательные меры по совершенствованию межбюджетных отношений, направленные на ужесточение бюджетных ограничений региональных властей, были приняты при подготовке проекта закона о федеральном бюджете на 1999 год. Эти меры заключались, прежде всего, в совершенствовании и внедрении новых методик распределения средств Федерального фонда поддержки регионов (ФФПР), а также в перераспределении налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами.

Внедряемая методика распределения трансфертов (дотаций на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности) была основана на принципиально новом подходе — выравнивании налогового потенциала субъектов Федерации с учетом их расходных потребностей⁸⁴. Новый подход подразумевал отказ от согласования с регионами исходных показателей доходов и расходов региональных бюджетов и базировался на данных открытой статистической отчетности Госкомстата, Министерства по налогам и сборам, Министерства финансов и других ведомств.

В отсутствие политических условий для сокращения нефинансируемых федеральных мандатов было решено, что определение суммы трансферта регионам должно основываться на показателях соотношения расходных потребностей, стоимости предоставления общественных благ и налогового потенциала. Другими словами, новая методика предполагала, что выделение федеральных бюджетных ресурсов должно производиться не для покрытия потребности в доходах, рассчитанной в абсолютных показателях на базе законодательно определенного объема необходимых расходов, а пропорционально некоторой расчетной величине, характеризующей интенсивность потребности в финансовой помощи по отношению к среднему по стране показателю.

Изменение политической ситуации в 2000 г. позволило начать урегулирование проблемы различий бюджетного статуса субъектов Федерации⁸⁵.

⁸⁴ «Индекс бюджетных расходов» отражает межрегиональную дифференциацию стоимости и объема предоставляемых бюджетных услуг на основании косвенных факторов, определяющих потребности в предоставлении тех или иных видов общественных благ в различных регионах, связанные с межрегиональными различиями в возрастной структуре населения, а также в географических, климатических и других условиях; «индекс налогового потенциала» отражает межрегиональное соотношение потенциальных налоговых доходов регионального бюджета с учетом отраслевой структуры производимой в регионе добавленной стоимости при условии применения среднего по стране уровня налоговой нагрузки (эффективной налоговой ставки).

⁸⁵ В начале 1990-х годов по политическим причинам были заключены договоры о разграничении предметов ведения между федеральными властями и субъектами Федерации, которые в некоторых случаях предусматривали особые (более благоприятные, чем в большинстве случаев) условия распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами.

Однако по отношению к некоторым субъектам Федерации были приняты меры, направленные на компенсацию их потерь от прекращения действия договоров о разграничении полномочий и предметов ведения. В частности, наиболее благоприятные по отношению к региональным бюджетам условия содержались в бюджетных соглашениях к договорам с республиками Татарстан и Башкортостан — регионами, от которых в начале 1990-х годов исходила основная угроза целостности Российской Федерации.

Помимо снижения степени неравенства субъектов Российской Федерации в бюджетной сфере, связанной с наличием договоров о разграничении полномочий и предметов ведения, в течение рассматриваемого периода продолжалось совершенствование принципов распределения трансфертов из ФФПР. В 2000 г. впервые суммы трансфертов были полностью рассчитаны на основании новой методики, с минимальным воздействием различных переходных положений, учитывающих объемы финансовой помощи и прочие показатели за предыдущие годы.

В 2004 г. было принято важное решение, тесно связанное с построением межбюджетных отношений и получившее широкий резонанс в российском обществе, — речь идет об утверждении законодательных актов, направленных на ликвидацию с 2005 г. необеспеченных мандатов («монетизация льгот»). Кроме того, было отменено действие сорока одного закона, которые декларировали предоставление льгот, на практике никогда не финансировавшихся.

Однако вместе с упорядочением бюджетного устройства и в частности системы оказания финансовой помощи субнациональным властям, переходом к новой методике распределения межбюджетных трансфертов из практики бюджетного регулирования были исключены не все предпосылки мягких бюджетных ограничений региональных властей (то есть создания стимулов оппортунистического поведения последних в связи с выделением дополнительной финансовой помощи).

Так, в 2003 г. (напомним, что в декабре этого года состоялись выборы в Государственную Думу Российской Федерации) были приняты поправки к закону о федеральном бюджете, утвержденные в июле и ноябре, которые привели к весьма значительному перераспределению финансовых ресурсов в пользу отдельных территорий — по сравнению с первоначально утвержденным бюджетным планом общий объем перераспределяемых средств увеличился на 30%. В 2004 и 2005 гг. подобная практика продолжалась, что ставит под сомнение эффективность проведенной реформы распределения финансовой помощи регионам.

Проблема ежегодного пересмотра закона о бюджете и увеличения изначально предусмотренных сумм, направляемых в региональные бюджеты, заключается не только в том, что дополнительно выделяемые суммы не распределяются в соответствии с формализованной процедурой, лежащей в основе подготовки закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Ежегодное увеличение размеров финансовой помощи по сравнению с первоначально заявленными суммами, а также отсутствие заранее известных правил распределения этих дополнительных средств приводит к существенно-му смягчению бюджетных ограничений субнациональных властей. Если региональные власти заранее рассчитывают на увеличение объемов финансовых ресурсов, направляемых в регионы, а также знают об отсутствии формальных правил распределения этих ресурсов, то это оказывает негативное воздействие на эффективность их деятельности по предоставлению общественных благ на своей территории. В частности, если региональные власти предполагают, что при распределении дополнительной финансовой помощи федеральные влас-

ти будут ориентироваться не на объективные характеристики регионального налогового потенциала и расходных потребностей, как это происходит при распределении трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов, а на такие показатели нуждаемости, как задолженность бюджета по заработной плате, величина кредиторской задолженности в жилищно-коммунальном секторе, то это не способствует повышению эффективности бюджетных расходов и проведению реформы общественного сектора.

Подобное явление имело, по-видимому, несколько причин. Во-первых, недостаточно качественное финансовое планирование, когда в начале года не были оценены в полной мере потребности регионов в финансовых ресурсах. Во-вторых, вполне вероятно, что федеральные власти сознательно оставляли в своем распоряжении значительный объем финансовых ресурсов с целью их распределения в течение финансового года между теми регионами, которые по экономическим и (или) политическим причинам нуждаются в дополнительном финансировании. В-третьих, планирование доходов и расходных показателей федерального бюджета осуществлялось исходя из консервативного прогноза внешнеэкономической конъюнктуры, а благоприятное развитие событий на мировых сырьевых рынках приводило к получению большого объема дополнительных доходов, часть из которых распределялась между регионами в виде финансовой помощи.

Проведение налоговой реформы, изменения в структуре разграничения полномочий между федеральными, региональными и местными властями — все это начиная с 2002 г. стало создавать проблемы в использовании формализованного порядка распределения межбюджетных трансфертов между региональными властями. По причине отмены одних налогов и введения новых, а также из-за существенного изменения порядка исчисления и уплаты некоторых налогов оказалась сильно ограниченной возможность использования статистических данных за предыдущие годы в целях формализованного распределения межбюджетных трансфертов. В результате в составе межбюджетных трансфертов значительную долю опять стали занимать различные неформализованные виды «компенсационных» межбюджетных трансфертов, распределение которых не планировалось заранее и осуществлялось в течение бюджетного года в зависимости от бюджетной ситуации в субъектах Федерации.

Сложившееся положение дел самым негативным образом влияет на стимулы региональных властей к проведению эффективной бюджетной политики. Поскольку федеральные власти при распределении финансовых ресурсов не придерживаются заранее заявленных принципов и оказывают дополнительную помощь регионам, очевидным будет вывод, что проблема мягких бюджетных ограничений в российской бюджетной системе по-прежнему актуальна.

На практике это означает, что в ситуации, когда региональные власти имеют основания ожидать получения дополнительной финансовой помощи по сравнению с объявленными первоначально объемами, возможны следующие негативные эффекты. Во-первых, региональные власти могут принимать на себя повышенные риски при осуществлении как бюджетных программ, так и заимствований. Во-вторых, высокая вероятность получения дополнительного финансирования позволяет региональным властям брать дополнительные обязательства в виде кредиторской задолженности, а также не принимать мер по повышению эффективности бюджетных расходов в регионе. В-третьих, зная из опыта предыдущих лет примерный перечень показателей, на основании которых федеральные власти распределяют между регионами дополнительную

финансовую помощь, региональные власти могут искусственным образом выходить на «нужные» для получения помощи значения соответствующих индикаторов (например, кредиторской задолженности в регионе, задолженности по заработной плате в бюджетном секторе, задолженности бюджетных учреждений по коммунальным платежам и т.д.).

В результате на первый взгляд благоприятное для населения регионов — получателей финансовой помощи решение о предоставлении дополнительной финансовой помощи может привести к негативным последствиям не только для жителей конкретных регионов, но и для страны в целом (для состояния ее государственных финансов). При этом вероятность таких последствий возрастает, если дополнительная финансовая помощь предоставляется систематически.

На основании анализа тенденций в области межбюджетных отношений в России можно сделать вывод о том, что в период до начала реформирования системы бюджетного федерализма предпосылками проблемы мягких бюджетных ограничений были особенности переходного периода и в частности отсутствие закрепленной в федеральном законодательстве четкой схемы взаимоотношений между федеральным и региональными бюджетами. В результате федеральные власти дискреционным образом распределяли между регионам большой объем финансовых ресурсов, поддерживая кризисные регионы и предоставляя финансовую помощь субъектам Федерации, достаточно влиятельным в политическом плане. Все это создавало прямые стимулы для недобросовестного поведения региональных властей с целью получения дополнительных финансовых ресурсов из федерального бюджета.

С началом бюджетной реформы ситуация с распределением финансовой помощи субъектам Федерации стала улучшаться. Были разработаны и утверждены формализованные методики распределения межбюджетных трансфертов, результаты расчетов по которым фиксировались в ежегодных законах о федеральном бюджете. Это должно было сократить возможности манипулирования бюджетной политикой на региональном уровне с целью получения дополнительного финансирования.

Однако снижению остроты проблемы мягких бюджетных ограничений российских региональных властей противодействуют два основных фактора. Во-первых, чтобы сохранить или усилить поддержку населением определенных политических сил, находящихся у власти в конкретных регионах, федеральные власти направляют таким регионам дополнительные финансовые ресурсы. Во-вторых, большой объем дополнительных доходов федерального бюджета (бюджетные проектировки составляются на основе консервативного прогноза цен на углеводородное сырье, который в последние годы оказывается ниже фактического уровня цен) позволяет федеральным властям несколько раз в течение финансового года выделять субъектам Федерации дополнительные финансовые ресурсы, причем правила их распределения не утверждены. Учитывая склонность федеральных властей выделять дополнительную, не предусмотренную заранее финансовую помощь регионам и длительный срок именно такого поведения центра, региональные власти небезосновательно рассчитывают на то, что они в конце концов получат дополнительные финансовые ресурсы. В результате появляются стимулы для такого фискального поведения региональных властей, когда принимаются заведомо неэффективные решения, связанные с более высоким уровнем риска и меньшей мерой ответственности.

Помимо рассмотренных выше проблем российского бюджетного федерализма необходимо отметить еще одно явление. В российских условиях

особое значение приобретает такой вид финансирования предоставления общественных благ, как наращивание кредиторской задолженности бюджета по оплате предоставления бюджетных услуг перед их поставщиками и работниками бюджетных учреждений. В случае если на основании анализа решений центра о предоставлении дополнительной финансовой помощи региональные власти сделают вывод о том, что федеральные власти руководствуются величиной кредиторской задолженности региональных бюджетов в течение финансового года, то у региональных властей могут появиться стимулы наращивать величину кредиторской задолженности бюджета с целью увеличения объемов получаемой дополнительной финансовой помощи. В результате не только искусственно растет кредиторская задолженность, что подрывает финансовую дисциплину, но и повышается общий уровень задолженности бюджетов и соответственно падает уровень доверия избирателей к государству.

В следующей статье на основании проведенного анализа авторы предлагают свой подход к теоретическому изучению условий и последствий существования мягких бюджетных ограничений регионов в России, а затем попытаются эмпирически проверить некоторые гипотезы.

Позиция авторов представленных в номере статей не всегда совпадает с позицией издателей журнала. Перепечатка, перевод, а также размещение материалов журнала «Экономическая политика» в Интернете только при согласовании с редакцией. При использовании материалов ссылка на журнал обязательна. Редакция оставляет за собой право не вступать в переписку с авторами и читателями. Присланные материалы не рецензируются и не возвращаются.

Издатель: АНО «Редакция журнала „Экономическая политика“».

Адрес редакции: 117571, Москва, просп. Вернадского, д. 82. E-mail: ec_policy@anx.ru.

Отпечатано в типографии ООО «Ако-Принт». 117218, Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 25, к. 97.

Тираж 1000 экз. Цена свободная.