
*П. КАДОЧНИКОВ,
научный сотрудник ИЭПП,*

*С. СИНЕЛЬНИКОВ-МУРЫЛЕВ,
доктор экономических наук,
заместитель директора ИЭПП,*

*И. ТРУНИН,
научный сотрудник ИЭПП*

**СИСТЕМА ФЕДЕРАЛЬНОЙ
ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ СУБЪЕКТАМ РФ
И ФИСКАЛЬНОЕ ПОВЕДЕНИЕ
РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ
В 1994–2000 ГГ.***

Бюджетное устройство большинства современных государств характеризуется той или иной степенью децентрализации полномочий по предоставлению общественных благ и полномочий в области налогообложения. При этом децентрализация налоговых и бюджетных полномочий не только влечет за собой рост эффективности предоставления общественных благ, но также порождает ряд издержек с точки зрения экономической эффективности и равенства. В этих условиях основным инструментом, позволяющим использовать выгоды от децентрализации и минимизировать отрицательные эффекты от децентрализованного использования некоторых полномочий, являются межбюджетные трансферты.

В нашей предыдущей работе¹ были проанализированы различные подходы к оценке воздействия национальной финансовой помощи на политику субнациональных властей, в том числе: типа финансовой помощи, бюджетного устройства государства, структуры распределения налоговых полномочий между уровнями власти и т.д. Пере-

* Авторы выражают благодарность Р. Энтову, Р. Боудвею, М. Алексееву, В. Носко за предоставленные комментарии, замечания и советы в процессе работы над статьей. Данная работа является продолжением исследования, выполненного в рамках российско-канадского консорциума СЕРРА (Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Шкребела Е. Влияние межбюджетных трансфертов на фискальное поведение региональных властей в Российской Федерации. М.: СЕРРА, 2001, <http://www.iet.ru/>).

¹ Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Проблемы моделирования воздействия межбюджетных трансфертов на фискальное поведение субнациональных властей. – Вопросы экономики, 2002, № 5.

численные факторы определяют наличие и интенсивность стимулов к наращиванию налоговых поступлений в региональные бюджеты, а также оказывают влияние на структуру и эффективность расходов субнациональных властей на предоставление общественных благ.

Выбор уровня налогообложения и объема расходов субнациональных властей осуществляется региональными властями на основе компромисса между, с одной стороны, стремлением к росту бюджетных доходов, позволяющему увеличить объем предоставления общественных благ и, тем самым, повысить уровень поддержки власти со стороны населения, и с другой – увеличением налоговой нагрузки на предприятия и население региона, снижающим популярность региональных властей, а в долгосрочной перспективе негативно воздействующим на экономическую активность и соответственно уровень доходов бюджета. Основная идея предложенной модели финансового поведения субнациональных властей заключается в моделировании процесса принятия решения региональными властями об уровне налогообложения в регионе и объеме предоставления общественных благ при помощи решения задачи максимизации полезности от потребления частных и общественных благ в регионе. При этом для региональных властей существует ограничение на объем расходов регионального бюджета в виде суммы налогов, поступающих в бюджет, и на объем получаемой финансовой помощи, выделяемой по определенным формализованным правилам.

Таким образом, региональные власти максимизируют функцию полезности:

$$U(E^{(+)}, (Y - T)^{(+)}) \rightarrow \max_{E, T}, \quad (1)$$

где: E – расходы консолидированного бюджета субъекта Федерации (как показатель, отражающий уровень предоставления общественных благ в регионе); T – налоговые доходы консолидированного бюджета субъекта Федерации (поступления доходов от местных и региональных, а также федеральных налогов в региональный и местные бюджеты); Y – валовой доход региона.

При этом расходы регионального бюджета не должны превышать суммы собственных доходов и получаемой финансовой помощи:

$$E \leq T + Tr, \quad (2)$$

где Tr – объем финансовой помощи, которую получает регион из федерального бюджета.

Предполагается, что модель выделения федеральным центром финансовой помощи регионам выглядит следующим образом:

$$T_r = \gamma \{ [\alpha E + (1 - \alpha) \hat{E}] - [\beta T + (1 - \beta) \hat{T}] \}, \quad (3)$$

где: \hat{T} – налоговый потенциал региона, рассчитанный исходя из собственных и регулирующих налоговых доходов; \hat{E} – нормативы расходных потребностей региона; γ – коэффициент, показывающий, какую часть разрыва между оценкой расходов и оценкой доходов регионального бюджета покрывает объем выделяемой финансовой помощи; α – коэффициент, учитывающий вес фактических расходов бюджета, используемый при расчете разрыва между оценкой доходов и расходов региона; β – коэффициент, учитывающий вес фактических налоговых доходов, используемый при расчете разрыва между оценкой доходов и расходов региона.

Анализ этой модели позволил получить ряд выводов о возможном воздействии различных правил, используемых национальными властями при определении размеров финансовой помощи, на выбор величины осуществляемых регионом расходов бюджета и объема собираемых налогов. Среди параметров, которыми может варьировать национальное правительство при установлении правил распределения финансовой помощи, мы рассмотрели одинаковую для всех регионов, получающих финансовую помощь, долю покрытия разрыва между оценкой доходов и оценкой расходов регионального бюджета (γ); степень участия центра в софинансировании фактических расходов регионального бюджета (α); степень участия центра в формировании фактических доходов бюджета региона (β). Выделение финансовой помощи региону обуславливает изменение финансовой политики региональных властей ввиду как эффекта дохода (рост расходов и снижение уровня налогообложения), так и эффекта замещения, который может вызывать изменение величин осуществляемых регионом расходов и уровня собираемых налоговых доходов, противоположное тому, которое могло бы иметь место при воздействии только эффекта дохода.

В настоящей статье на основе анализа российской региональной бюджетной статистики за 1994–2000 гг. проверяется ряд гипотез, обусловленных указанными теоретическими соображениями. В первой части проверяется соответствие статистическим данным модели распределения федеральными властями финансовой помощи субъектам Федерации, использованной при формализации бюджетного ограничения региональных властей. В общем виде с включением параметров, обсуждавшихся выше, модель распределения финансовой помощи субъектам Федерации может быть записана следующим образом:

$$Tr_{i,t} = f(T_{i,t-s}, \hat{T}_{i,t-s}, E_{i,t-s}, \hat{E}_{i,t-s}) + \varepsilon_{i,t-s}, \quad s = 0, 1, 2, \quad (4)$$

где $\varepsilon_{i,t-s}$ – отклонение фактической финансовой помощи i -му региону в году t от расчетного значения на основании данных за год $t-s$ по модели (при оценках использовались значения, взятые с лагом от 0 до 2), которое может быть вызвано не учтенными в модели факторами, зависящими, например, от политической силы региональных властей, а также случайными возмущениями.

Во второй части статьи рассматриваются гипотезы о воздействии выделяемой центром финансовой помощи регионам на принятие ими решений об уровне налогообложения и объеме финансирования предоставления общественных благ. Основное внимание при этом обращается на возможное отрицательное воздействие величины получаемой регионами финансовой помощи на объем собираемых налоговых доходов (уровень налогообложения) в регионе, то есть утечку части финансовой помощи в частный сектор. При оценке фискальных стимулов мы будем анализировать влияние, обратное рассмотренному в уравнении (4), – как изменение финансовой помощи влияет на величину доходов и расходов регионального бюджета. Это означает, что подобное уравнение, в котором объясняющие переменные взяты без лага, необходимо оценивать в системе уравнений, иначе нарушается условие предопределенности объясняющих переменных.

Рассмотрение значений с лагами 1 и 2, вполне обоснованное с точки зрения содержания бюджетного процесса, кроме того, позволяет корректно оценивать модель распределения финансовой помощи и уравнения для оценки фискальных стимулов отдельно.

Оценка линейной модели распределения федеральной финансовой помощи между регионами

Высокие значения корреляции между фактическими и нормативными значениями доходов и расходов не позволяют оценивать уравнение (4) непосредственно. Модель распределения финансовой помощи может быть эквивалентным образом записана в виде, включающем софинансирование федеральным центром доходов и расходов регионального бюджета, а также покрытие разрыва между нормативными расходами и потенциальными бюджетными доходами (так называемым нормативным дефицитом). Соответствующее уравнение линейной регрессии (с константой) можно записать как:

$$Tr_{i,t} = a_0 + a_1(E - \hat{E})_{i,t-s} + a_2(T - \hat{T})_{i,t-s} + a_3(\hat{E} - \hat{T})_{i,t-s} + \varepsilon_{i,t-s}, \quad s = 0, 1, 2. \quad (5)$$

С учетом соответствия между коэффициентами уравнения (5) и параметрами модели распределения финансовой помощи ($\alpha_3 = \gamma$, $\alpha_1 = \alpha\gamma$, $\alpha_2 = \beta\gamma$) можно сформулировать следующие гипотезы для коэффициентов:

$$\begin{aligned} a_0 = 0, & \quad \text{то есть в объеме финансовой помощи нет составляющей,} \\ & \quad \text{рассчитываемой как некоторая сумма на душу населения,} \\ & \quad \text{одинаковая для всех регионов;} \\ 0 \leq a_3 \leq 1, & \quad \text{что соответствует предположению } 0 \leq \gamma \leq 1; \\ 0 \leq a_1 \leq a_3, & \quad \text{что с учетом соотношения } \alpha_1 = \alpha\gamma \text{ и условия на } a_3 \\ & \quad \text{соответствует предположению } 0 \leq \alpha \leq 1; \\ 0 \leq -a_2 \leq a_3, & \quad \text{что с учетом соотношения } a_2 = \beta\gamma \text{ и условия на } a_3 \\ & \quad \text{соответствует предположению } 0 \leq \beta \leq 1. \end{aligned} \quad (6)$$

Используемая статистика включает данные по 86 регионам (исключены Чеченская республика, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа). Оценки проводились на основе данных региональной бюджетной статистики для России 1994–2000 гг.², а также оценок налогового потенциала и нормативов расходных потребностей, рассчитываемых в ИЭПП³. Оценивались показатели в расчете на душу населения, для достижения сопоставимости использовался дефлятор номинального

² См. отчеты об исполнении бюджетов субъектов Федерации на сайте Министерства финансов РФ <http://www.minfin.ru/>.

³ О методике и результатах оценки налогового потенциала регионов России см.: Баткибеков С., Кадочников П., Луговой О., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета. В кн.: Совершенствование межбюджетных отношений в России. Сборник статей, М., ИЭПП, 2000, Серия “Научные труды” №24Р, стр. 83–237, <http://www.iet.ru/>; о методике и результатах оценки нормативов расходных потребностей см.: Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Построение и расчет нормативов по основным статьям расходов бюджетов субъектов Российской Федерации. М.: СЕРРА, 2001, <http://www.iet.ru/>.

ВВП. С учетом того, что ценовая дифференциация между российскими регионами также очень велика, для достижения сопоставимости использовался относительный межрегиональный индекс величины прожиточного минимума.

Если при оценке уравнения вида $Tr = E - T$ под величиной Tr понимать всю финансовую помощь, получаемую регионами, то будет оцениваться не модель выделения финансовой помощи, а тождество бюджетного ограничения, при котором величина расходов должна быть равна сумме доходов и финансовой помощи⁴. Оценки, приведенные ниже, не являются в этом смысле оценками бюджетного ограничения по нескольким причинам. Во-первых, уравнение (5) оценивалось отдельно для разных составляющих финансовой помощи – трансфертов из ФФПР и прочей финансовой помощи (это приводит к тому, что рассматриваемая финансовая помощь составляет только часть разности между фактическими доходами и расходами). Во-вторых, в уравнениях используются не только фактические доходы и расходы регионального бюджета, но и оценки налогового потенциала и нормативов расходных потребностей. В-третьих, принимались во внимание не суммарные, а налоговые доходы регионального бюджета. Кроме того, не учитывались другие (помимо финансовой помощи) источники финансирования дефицита регионального бюджета.

На первом этапе расчетов оценки уравнения (5) проводились отдельно по годам с указанными выше комбинациями лагов зависимой и объясняющих переменных. В связи с происшедшими изменениями в механизме распределения финансовой помощи регионам можно предположить, что параметры α и β (a_1/a_3 , и $-a_2/a_3$, соответственно) могут быть различными для различных периодов времени. Вследствие изменения общей величины финансовой помощи, предполагаемой законами о федеральном бюджете на соответствующие годы, по отношению к совокупному разрыву между доходами и расходами регионов можно допустить возможность изменения параметра γ (a_3) по годам. Для ответа на вопрос, как менялись параметры модели распределения финансовой помощи с течением времени, а также для проверки того, можно ли оценивать параметры на основе панельных данных, необходимо проверить гипотезу о равенстве коэффициентов уравнения (5) по годам.

Результаты тестов для финансовой помощи в целом и отдельных ее компонент показывают, что с точки зрения стабильности коэффициентов можно выделить три периода: 1994 год, 1995–1997 годы и 1998–2000 годы (за исключением того, что в 2000 г. наблюдалось значимое изменение коэффициента a_1). В соответствии с полученными результатами дальнейшие оценки будем проводить для этих трех периодов: регрессия для 1994 г., оценка на панельных данных для 1995–1997 гг. и оценка на панельных данных для 1998–2000 гг. с фиктивной переменной для оценки изменения коэффициента a_1 в 2000 г.

⁴ Смысл получаемой зависимости будет заключаться не в том, что величина трансферта определяется в соответствии с величиной доходов и расходов бюджетов, а в том, что объем расходов приспособливается к величине собственных доходов и финансовой помощи.

Задачей данного раздела является проверка сформулированных гипотез о коэффициентах уравнения (5), а также проверка того, как отличаются коэффициенты для различных видов финансовой помощи⁵ и для различных групп регионов.

Т а б л и ц а 1

**Результаты оценки уравнения (5)
для трансферта из ФФПР**

Объясняемая переменная:	Трансферт из ФФПР							
	1994	1994	1995–1997	1995–1997	1996–1997	1998–2000	1998–2000	1998–2000
Период оценок:	1994	1994	1995–1997	1995–1997	1996–1997	1998–2000	1998–2000	1998–2000
Лаги объясняющих переменных	0	0	0	1	2	0	1	2
Количество наблюдений*	86	86	258	258	172	258	258	258
	Объясняющие переменные**:							
Константа	-0,377 (-4,849)	-0,330 (-4,729)	-0,233 (-2,941)	0,036 (0,445)	0,310 (2,725)	-0,645 (-7,883)	-0,474 (-4,323)	-0,404 (-3,213)
Софинансирование расходов (a_1) переменная $E - \hat{E}$	0,262 (13,299)		0,324 (19,648)	0,368 (17,977)	0,324 (10,838)	0,195 (9,397)	0,218 (8,867)	0,240 (5,525)
То же с фиктивной переменной для 2000 г. переменная $(E - \hat{E}) \cdot dummy^{2000}$						0,072 (2,406)	0,203 (4,651)	0,327 (6,488)
Софинансирование доходов (a_2) переменная $T - \hat{T}$	-0,355 (-5,134)		-0,406 (-6,352)	-0,385 (-5,269)	-0,301 (-2,833)	-0,347 (-10,967)	-0,266 (-5,816)	-0,332 (-5,707)
Дефицитное выравнивание (a_3) переменная $\hat{E} - \hat{T}$	0,269 (15,257)		0,455 (23,563)	0,408 (20,141)	0,343 (12,452)	0,671 (26,462)	0,537 (17,753)	0,458 (13,992)
Фактический дефицит бюджета Переменная $E - T$		0,262 (17,154)						
R^2 скорректированный	0,771	0,775	0,737	0,669	0,534	0,795	0,662	0,563
α	0,974	1,000	0,712	0,902	0,945	0,291	0,406	0,524
β	1,320	1,000	0,892	0,944	0,878	0,517	0,495	0,725
γ	0,269	0,262	0,455	0,408	0,343	0,671	0,537	0,458
Отличие α^{2000} от α в 1998–1999 гг.						0,107	0,378	0,714

*Оценки проводились на панельных данных, количество наблюдений соответствует количеству лет в панели, умноженному на 86 регионов. Период оценки панельных данных выбирался с учетом используемых лагов и периода, по которому доступна соответствующая статистическая информация.

** В скобках под коэффициентами указана t -статистика.

⁵ Как указывалось выше, трансферты из ФФПР распределяются по наиболее формализованным правилам. Кроме того, регионы получают дополнительную финансовую помощь, равную сумме дотаций, субвенций, средств, полученных по взаимным расчетам и салдо выданных и возвращенных бюджетных ссуд.

Оценка модели распределения трансфертов из ФФПР. Результаты оценок модели распределения трансфертов из ФФПР для трех рассматриваемых периодов приведены в таблице 1. Результаты оценок для 1994 г. показали, что модель, в которой объясняющей переменной является разность между фактическими расходами и доходами бюджета, лучше описывает объемы финансовой помощи, выделявшиеся в 1994 г., чем модель (5) (сравнение осуществлялось по скорректированному значению R^2 , а также информационному критерию Шварца). Это указывает на то, что основным ориентиром при выделении финансовой помощи были не нормативные значения расходов, а фактическое состояние бюджета региона – величины доходов и расходов (аналогичные оценки проводились и для других лет, но использование фактического дефицита бюджета вместо переменных, включенных в модель (5), не улучшает свойства оцениваемого уравнения при использовании данных после 1994 г.).

В целом результаты эконометрических оценок модели распределения финансовой помощи для 1995–2000 гг. показывают, что используемая модель (5) удовлетворительно описывает фактические объемы финансовой помощи, выделявшейся российским регионам (фактические доходы и расходы бюджета, а также их нормативные значения в различные годы объясняют 70–80% дисперсии величины трансферта из ФФПР). Это указывает на то, что гипотеза, согласно которой в рассматриваемые годы в России федеральные власти распределяли финансовую помощь между субъектами Федерации, ориентируясь на частичное покрытие разрыва между оценками доходов и расходов бюджетов регионов, рассчитанными как взвешенное значение фактических и нормативных значений, не противоречит имеющимся статистическим данным.

Коэффициенты a_1 , a_2 и a_3 значимо отличаются от нуля, и их стандартные отклонения невелики, поэтому оценки α и β , полученные как отношение a_1 и $\varepsilon - a_2$ к $a_{3я}$, соответственно можно считать достаточно достоверными. Результаты оценки моделей типа (5) указывают на правильность высказанных выше предположений, касающихся параметров α , β и γ . Основные выводы, которые вытекают из проведенного эмпирического анализа, можно сформулировать следующим образом.

1. Выделяемая из федерального бюджета финансовая помощь субъектам Федерации положительно зависит от величины разрыва между оценкой доходов и расходов региональных бюджетов. Кроме того, наблюдается положительная зависимость выделяемой помощи от фактических бюджетных расходов регионов и нормативов их расходных потребностей, а также отрицательная зависимость помощи от фактического объема налоговых доходов региональных бюджетов и оценки налогового потенциала субъектов Федерации.

2. Выявленные подпериоды согласуются с этапами совершенствования межбюджетных отношений в России. Так, в 1994 г. основным фактором, который принимался во внимание федеральными властями при выделении финансовой помощи, действительно был фактический текущий разрыв между доходами и расходами бюджета региона. В 1995–1997 гг. в качестве критериев стали использоваться фактические

значения за предыдущие годы и нормативы доходов и расходов региональных бюджетов в некоторой комбинации; в 1998 г. была принята официальная методика распределения дотаций на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности, которая в качестве базовых показателей для расчета объема выделяемой помощи использует индексы налогового потенциала и бюджетных расходов (в полном объеме она начала использоваться при расчете трансфертов на 2001 г.). Это позволяет объяснить результаты оценок для 1994 г., а также снижение величины оценок параметров α и β в 1998–2000 гг. по сравнению с 1995–1997 гг. Снижение (не монотонное) оцененных значений α по годам указывает на то, что при определении величины помощи федеральные власти постепенно переходили от расчета величины финансовой поддержки исходя из фактических бюджетных расходов к использованию нормативов (индекса) расходных потребностей. Аналогичное снижение наблюдается и для β , что свидетельствует о большем использовании нормативов при расчете финансовой помощи.

3. Из таблицы 1 видно, что для всех вариантов оценки модели распределения финансовой помощи значение α меньше, чем β ⁶. Это указывает на то, что федеральные власти при определении объемов финансовой помощи в большей мере ориентируются на формирование региональных бюджетных доходов, чем на софинансирование расходов региональных бюджетов. Такое положение может объясняться тем, что до 1999 г. методика расчета трансфертов из ФФПР предполагала учет фактических налоговых доходов региональных бюджетов прошлых лет (с некоторыми корректировками) в качестве базы для расчета трансфертов регионам. Для оценки потребности в расходах использовался объем расходов 1991 г., который в силу многочисленных корректировок и согласований был наиболее близок к некоему среднему значению, в соответствии с которым центр был готов финансировать региональные бюджетные расходы, то есть к тому пониманию норматива расходных потребностей, использованному при проведении расчетов. Другое объяснение данного факта – объем доходных полномочий региональных властей меньше, чем объем расходных полномочий. Поэтому относительно более низкие налоговые поступления в региональный бюджет могут являться для федеральных властей более значимым поводом к увеличению финансовой помощи, чем высокие расходы регионального бюджета.

4. Даже в последние годы, для которых характерно повышение объективности методики выделения трансфертов субъектам Федерации, определенная часть финансовой помощи остается необъясненной. Частично причиной этого может выступать индивидуальный подход к каждому региону и его проблемам при выделении дополнительных финансовых ресурсов. Примером могут служить политические аргументы гу-

⁶ Значимость отличий для параметров α и β оценивалась при помощи теста Вальда на сравнение коэффициентов a_1 и a_2 с учетом изменения коэффициента a_3 , а также того, что α и β определяются как отношения коэффициентов a_1 и $-a_2$ к a_3 , соответственно, и a_3 при этом значительно отличается от нуля на высоком уровне значимости (стандартные отклонения всех коэффициентов невелики).

бернаторов, влияющие на решение федеральных властей при выделении дополнительной финансовой помощи⁷, воздействие региональных властей на исходные показатели для расчета трансферта и др.

Как говорилось выше, объясняющие переменные в уравнении (5) не являются независимыми, поэтому нельзя разделить объясненную дисперсию в уравнении (5) на три составляющие по числу содержательных объясняющих переменных. Это означает, что статистические свойства используемых данных и полученных оценок не позволяют сделать вывод о том, какие доли трансферта выделяются соответственно на софинансирование расходов, доходов и дефицита. Тем не менее можно оценить частные коэффициенты корреляции между величиной финансовой помощи и объясняющими переменными (корреляция между показателями после устранения влияния остальных переменных). Соответствующие значения частных коэффициентов корреляции между величиной трансферта и отклонениями расходов от нормативов, доходов от нормативов и нормативного дефицита в модели (5) составляют примерно 0,5–0,6, (-0,5)–(-0,3), 0,8–0,9, соответственно, и для разных лет отличаются незначительно.

Оценка модели распределения финансовой помощи помимо трансфертов из ФФПР. В дополнение к приведенным выше оценкам для трансферта из ФФПР оценим модель (5) для финансовой помощи, выделяемой помимо трансферта. При этом попытаемся проверить предположение о том, что дополнительная финансовая помощь регионам из федерального бюджета выделяется по менее формализованным правилам и при расчете ее величины фактические доходы и расходы бюджета принимаются во внимание в большей степени, чем нормативы (см. табл. 2).

Результаты для 1994 г. показывают, что, как и для трансферта из ФФПР, для дополнительной финансовой помощи модель, в которой в качестве объясняющей переменной используется фактический дефицит регионального бюджета, лучше описывает ситуацию, чем модель (5). При этом коэффициент γ для дополнительной финансовой помощи (0,7) существенно превышает значение, оцененное для трансферта из ФФПР (0,26). Это указывает на то, что в 1994 г. именно дополнительная финансовая помощь была основным источником покрытия дефицита региональных бюджетов, причем расчет объема выделяемой помощи не опирался на нормативы, а проводился исходя из фактических значений дефицита.

Оценки модели распределения дополнительной финансовой помощи для 1995–1997 гг. показали, что значение β , как и в случае трансферта из ФФПР, больше α , то есть федеральный центр в большей степени участвует в формировании доходов регионального бюджета, чем софинансирует увеличение расходов. При этом полученные оценки α и β почти во всех случаях больше единицы. Это сложно

⁷ Подробно см.: Treisman D. After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia. University of Michigan Press, 1999; Treisman D. The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia. – British Journal of Political Science, 1996, vol. 26, No 3, p. 299–335.

Результаты оценки уравнения (5) для дополнительной финансовой помощи в 1994–2000 гг.

Объясняемая переменная:	Дополнительная финансовая помощь							
	1994	1994	1995–1997	1995–1997	1996–1997	1998–2000	1998–2000	1998–2000
Период оценок:	1994	1994	1995–1997	1995–1997	1996–1997	1998–2000	1998–2000	1998–2000
Лаги объясняющих переменных	0	0	0	1	2	0	1	2
Количество наблюдений	86	86	258	258	172	258	258	258
	Объясняющие переменные*:							
Константа	0,214 (1,732)	0,276 (2,418)	-0,179 (-2,496)	0,241 (2,800)	0,521 (5,053)	-0,504 (-7,396)	-0,220 (-2,360)	-0,356 (-4,361)
Расходное выравнивание (a_1) переменная $E - E$	0,671 (20,987)		0,243 (16,333)	0,247 (11,420)	0,237 (8,753)	0,276 (15,967)	0,236 (11,325)	0,295 (16,190)
То же с фиктивной переменной для 2000 г. переменная $(E - \hat{E}) \cdot dummy^{2000}$						-0,218 (-8,742)	-0,136 (-3,650)	-0,096 (-2,924)
Доходное выравнивание (a_2) переменная $T - T$	-0,691 (-6,184)		-0,450 (-7,799)	-0,372 (-4,825)	-0,332 (-3,450)	-0,243 (-9,248)	-0,084 (-2,161)	-0,217 (-5,753)
Дефицитное выравнивание (a_3) переменная $\hat{E} - T$	0,720 (25,761)		0,329 (18,920)	0,223 (10,447)	0,168 (6,749)	0,349 (16,543)	0,211 (8,199)	0,236 (11,093)
Фактический дефицит бюджета переменная $E - T$		0,702 (28,021)						
R^2 скорректированный	0,903	0,902	0,650	0,397	0,337	0,662	0,418	0,561
α	0,932	1,000	0,739	1,108	1,411	0,791	1,118	1,250
β	0,960	1,000	1,368	1,668	1,976	0,696	0,398	0,919
γ	0,720	0,702	0,329	0,223	0,168	0,349	0,211	0,236
Отличие α^{2000} от α в 1998-99 гг.						-0,625	-0,645	-0,407

* В скобках под коэффициентами указана t -статистика.

интерпретировать в рамках предлагаемой модели распределения финансовой помощи (3), но можно частично объяснить для преобразованной модели (5). Дополнительная финансовая помощь выделяется на основании менее формализованных критериев, чем трансферт из ФФПР, причем объем выделяемой финансовой помощи часто является предметом торга региональных властей с федеральным центром, основными аргументами в котором выступают недостаточные собственные налоговые доходы или вынужденно высокие расходы регионального бюджета. Федеральный центр на основе этих аргументов выделяет дополнительную финансовую помощь, погашая возникающий разрыв (с коэффициентами пропорциональности a_1 , $-a_2$ и a_3) и об-

ращая излишнее внимание на фактические значения доходов и расходов региона. В результате выделяется избыточный объем финансовой помощи, превышающий размер помощи, которая могла бы быть предоставлена пропорционально фактическому дефициту бюджета.

Ситуация в 1998–2000 гг. характеризуется уменьшением β , что соответствует увеличению веса налогового потенциала в модели распределения финансовой помощи. Значения α сохранились на прежнем высоком уровне. Оценка коэффициента при фиктивной переменной, характеризующего отличие α в 2000 г. от предыдущих лет, показывает, что в 2000 г. α снизился примерно на 0,4–0,6, то есть федеральный центр при распределении финансовой помощи в меньшей степени ориентировался на фактические расходы и стал рассчитывать величину помощи на основе нормативов расходов (на практике – с использованием индекса бюджетных расходов).

В целом можно отметить, что расчет дополнительной финансовой помощи действительно в большей мере опирался на фактические доходы и расходы бюджета по сравнению с трансфертом из ФФПР. Кроме того, несколько менее удовлетворительные характеристики оцененного уравнения (R^2 , значимость коэффициентов) указывают на то, что значительная часть финансовой помощи выделялась с учетом некоторых других факторов, не включенных в модель, например, по политическим соображениям.

Оценка моделей распределения финансовой помощи для различных групп регионов. С учетом особенностей устройства системы межбюджетных отношений в России можно предположить, что модель распределения финансовой помощи отличается для разных регионов, точнее, – для различных групп регионов. Так, в методике распределения трансфертов из ФФПР в явном виде зафиксировано, что часть средств (20%) выделяется на выравнивание налогового потенциала наименее обеспеченных регионов. Кроме того, отдельным статусом обладают северные регионы, которые также могут получать дополнительную помощь, в частности, на финансирование завоза продукции в районы с ограниченной транспортной доступностью.

Для того, чтобы проверить гипотезу о существовании различий в параметрах методики распределения центром финансовой помощи для различных групп регионов мы выделили из всех регионов группу высокодотационных (регулярно получающих значительные суммы финансовой помощи в расчете на душу населения) – в нее вошли 26 регионов. В ходе расчетов аналогично традиционным тестам на стабильность коэффициентов мы использовали фиктивные переменные, равные 1 для высокодотационных регионов и 0 для остальных. Расчеты показывают, что результаты для высокодотационных регионов отличаются от результатов для остальных регионов лишь в последние годы (1998–2000 гг.). Это соответствует тому факту, что часть финансовой помощи выделяется специально на повышение бюджетной обеспеченности высокодотационных регионов до некоторого уровня именно с 1998 г.

Аналогичные оценки были проведены с использованием фиктивной переменной для северных регионов. Результаты оценок показыва-

ют, что для них значения параметров модели для большинства случаев значительно отличаются от значений параметров для остальных регионов: северные регионы характеризуются несколько большим по сравнению с остальными регионами значением γ . Это говорит о том, что федеральное правительство выделяло финансовую помощь в расчете на погашение большей части дефицита бюджета северных регионов.

Таким образом, гипотеза о едином подходе федеральных властей ко всем регионам при выделении финансовой помощи не согласуется с эмпирическими данными (по крайней мере, в последние годы).

Проверка гипотез о фискальном поведении региональных властей

В терминах модели выбора региональных властей между величинами налогов и расходов регионального бюджета при заданной методике распределения финансовой помощи фискальные стимулы выражаются в изменении оптимальных значений объемов налоговых сборов и расходов, что делается в целях повышения благосостояния населения региона. В рамках данного исследования мы не будем заниматься эмпирическими оценками функции полезности российских регионов, а сузим понятие фискальных стимулов⁸. Будем считать, что фискальные стимулы возникают в том случае, когда центр, определяя правила распределения финансовой помощи, создает условия, при которых оптимальное соотношение доходов и расходов регионального бюджета меняется.

Возможны различные мнения относительно того, какие стимулы следует считать положительными, а какие отрицательными. С точки зрения повышения благосостояния региона оправданным является стремление центра не только к увеличению предложения общественных благ в регионе, но и к росту потребления частных благ, обусловленному сокращением налогового бремени. При более узком подходе можно предположить, что целью федерального правительства при выделении регионам финансовой помощи является увеличение потребления общественных благ населением региона. В этом случае правила выделения финансовой помощи должны способствовать увеличению расходов при увеличении величины трансферта, не вызывая одновременного сокращения налогов. Исходя из этого, сокращение сбора налогов в регионе при получении финансовой помощи может трактоваться как возникновение негативных фискальных стимулов.

Из теоретического анализа модели поведения региональных властей следует, что направление воздействия изменения объема финансовой помощи региону на выбираемые региональными властями значения величины собираемых налогов и осуществляемых расходов может меняться в зависимости от соотношения между параметрами модели α и β .

⁸ См., например: Журавская Е. Стимулы к обеспечению общественными благами на местах: бюджетный федерализм по-российски. РЕЦЭП, Гарвардский университет, 25 июля 1998 г.

Эмпирические оценки модели распределения финансовой помощи (см. выше) указывают на то, что в период 1994–2000 гг. в России наблюдалась ситуация, характеризуемая превышением параметра β над α . При $\alpha < \beta$ эффект дохода при увеличении трансферта может приводить к росту расходов и сокращению налоговых доходов, эффект замещения при таком соотношении параметров приводит к уменьшению налоговых доходов и расходов. В результате, при увеличении финансовой помощи стимулы к сокращению налоговых доходов при постоянных α и β достаточно сильны, при этом знак изменения расходов может быть как положительным, так и отрицательным. Наряду с этим одновременное уменьшение α и β также создает разнонаправленные эффекты по отношению к оптимальной величине доходов и расходов. В итоге знак изменения доходов и расходов может быть не определен, но с учетом описанных выше соображений можно ожидать, что в России в 1994–2000 гг. имели место негативные фискальные стимулы, то есть увеличение объема получаемой финансовой помощи могло приводить к снижению налоговых доходов региональных бюджетов.

Ниже мы реализуем несколько вариантов проверки гипотезы о существовании фискальных стимулов для региональных властей, получающих финансовую помощь. Сначала будут рассмотрены зависимости налоговых доходов и расходов региональных бюджетов от величины финансовой помощи в приростах, что позволяет получить правильную спецификацию модели в предположении, что все остальные факторы, влияющие на доходы и расходы, не изменяются. В другом варианте используются более дезагрегированные модели формирования налоговых доходов и расходов региональных бюджетов, некоторые из которых будут рассмотрены ниже.

Оценка зависимости прироста налоговых доходов и прироста расходов от прироста финансовой помощи. Для проверки наличия фискальных стимулов оценим зависимость приростов налоговых доходов и расходов региональных бюджетов от прироста финансовой помощи, то есть будем считать, что прочие факторы, определяющие налогово-бюджетную политику регионов (различные для отдельных регионов), неизменным во времени. Как было показано выше, объем выделяемой финансовой помощи зависит от фактических доходов и расходов региональных бюджетов в текущем году. Это относится главным образом к дополнительной финансовой помощи, оперативно выделяемой в течение года. Сказанное означает, что зависимость между доходами, расходами и финансовой помощью необходимо оценивать в системе одновременных уравнений. При этом мы будем предполагать, что прирост налоговых доходов и расходов региональных бюджетов помимо прироста финансовой помощи зависит также от своих предыдущих значений (то есть обладает определенной инерционностью). Предыдущее значение финансовой помощи не включено в оцениваемую систему, так как в модели распределения финансовой помощи мы допускаем, что объем гранта не зависит от своих предыдущих значений, а рассчитывается каждый год заново по формуле. Система уравнений в такой форме является точно идентифицируемой:

$$\begin{cases} \Delta_t T_i = a_0 + a_1 \cdot \Delta_{t-1} T_i + a_2 \cdot \Delta_t Tr_i + \varepsilon_i^T \\ \Delta_t E_i = b_0 + b_1 \cdot \Delta_{t-1} E_i + b_2 \cdot \Delta_t Tr_i + \varepsilon_i^E \\ \Delta_t Tr_i = c_0 + c_1 \cdot \Delta_t T_i + c_2 \cdot \Delta_t E_i + \varepsilon_i^{Tr} \end{cases} \quad (7)$$

При этом мы предполагаем проверить следующие гипотезы о знаках коэффициентов:

- $b_2 > 0$ – увеличение объема получаемой финансовой помощи приводит к росту расходов регионального бюджета, то есть к повышению уровня предоставления общественных благ;
- $a_2 < 0$ – увеличение объема получаемой финансовой помощи сопровождается снижением налоговых доходов;
- $c_1 < 0$ – финансовая помощь уменьшается при увеличении налоговых доходов региона;
- $c_2 > 0$ – повышение расходов приводит к увеличению финансовой помощи.

Использование приращений времени помимо прочих факторов, значения которых предполагаются постоянными, позволяет удалить также специфические значения константы для каждого региона (“fixed effects”), которые можно ожидать в общем случае для модели в уровнях. Однако для системы (7) в приращениях нельзя использовать метод наименьших квадратов, так как он даст несостоятельные оценки из-за того, что ошибки ε_i^T и ε_i^E коррелируют с $\Delta_{t-1} T_i$ и $\Delta_{t-1} E_i$ соответственно. Эту проблему можно решить путем использования инструментальных переменных $\Delta_s T_i$ и $\Delta_s E_i$ для всех $s < t-1$, для которых есть данные (до 1995 г.).

Для того чтобы элиминировать влияние изменения финансовой помощи в предыдущие годы на изменение доходов и расходов регионального бюджета в текущем периоде, также использовались инструментальные переменные $\Delta_s Tr_i$ для всех $s \leq t-1$, для которых имеются статистические данные. В дополнение к этому с учетом возможного присутствия неучтенных факторов в модели можно ожидать, что ошибки ε_i^T , ε_i^E и ε_i^{Tr} коррелируют между собой. По этим причинам для оценок системы (7) использовался трехшаговый метод наименьших квадратов. Результаты оценок системы уравнений (7) приведены в таблице 3.

Из таблицы 3 видно, что значимые отрицательные коэффициенты зависимости прироста налогов от прироста объема получаемой финансовой помощи наблюдаются только для 1997 и 1998 гг. (-0,3 и -0,1 соответственно) Но при этом результаты для 1998 г. следует рассматривать с учетом низких доходов федерального и региональных бюджетов, обусловленных финансовым кризисом). Для 1999–2000 гг. значимой зависимости прироста налоговых доходов от прироста финансовой помощи обнаружить не удалось.

Одновременно с этим почти для всех лет (кроме 1997 г.) наблюдается значимая положительная зависимость прироста расходов регионального бюджета от прироста финансовой помощи, при этом коэффициент составляет от 0,5 до почти 1 в зависимости от года. Это означает, что увеличение финансовой помощи в значительной мере расходовалось на увеличение предоставления общественных благ в регионе. В целом можно отметить, что для российских регионов в 1994–

Результаты оценки уравнений (7)

Период оценок:	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Количество наблюдений	255	255	255	255	255
уравнение для прироста доходов*					
a_0 Константа	0,001 (0,010)	0,690 (6,040)	-0,396 (-2,830)	-0,628 (-6,340)	0,348 (1,908)
a_1 Прирост налогов с лагом	0,031 (0,331)	0,641 (1,001)	-0,675 (-2,968)	-0,024 (-0,265)	0,404 (1,873)
a_2 Прирост финансовой помощи	-0,108 (-1,405)	-0,318 (-3,016)	-0,110 (-2,072)	-0,076 (-1,188)	-0,354 (-1,293)
R^2 скорректированный	-0,0003	0,0072	0,152	0,008	0,144
уравнение для прироста расходов					
b_0 Константа	0,305 (1,936)	6,942 (1,421)	-0,814 (-3,694)	-0,823 (-6,562)	0,226 (1,052)
b_1 Прирост расходов с лагом	-0,071 (-1,078)	-5,724 (-1,190)	-0,442 (-2,332)	-0,003 (-0,114)	0,119 (1,349)
b_2 Прирост финансовой помощи	0,585 (4,715)	-4,778 (-1,138)	0,549 (3,065)	0,785 (9,596)	0,963 (2,992)
R^2 скорректированный	0,197	0,144	0,564	0,570	0,104
уравнение для прироста финансовой помощи					
c_0 Константа	-0,151 (-1,412)	1,208 (2,297)	-0,510 (-1,885)	0,064 (0,605)	0,039 (0,787)
c_1 Прирост налогов	-0,630 (-4,327)	-2,803 (-3,876)	-1,676 (-5,242)	-1,384 (-10,926)	-0,604 (10,685)
c_2 Прирост расходов	0,506 (6,465)	0,572 (2,531)	0,779 (9,595)	1,124 (15,908)	0,604**
R^2 скорректированный	0,337	0,116	0,509	0,666	0,594

*В скобках указана t -статистика.** Оценки для 2000 года проводились с ограничением $c_1+c_2=0$.

2000 гг. не обнаруживаются устойчивых негативных фискальных стимулов в модели распределения финансовой помощи.

Модели зависимости налоговых доходов региональных бюджетов от показателей, характеризующих налоговую базу, и от величины финансовой помощи. При анализе фискальных стимулов дополнительно были рассмотрены зависимости налоговых доходов и расходов региональных бюджетов от величины финансовой помощи не в приростах от года к году, а значения одного года в уровнях. Для того чтобы корректно специфицировать модель формирования налоговых доходов региональных бюджетов, мы включили в нее величину финансовой помощи и переменную, отражающую величину налоговой базы и ее структуру. В качестве наиболее агрегированной характеристики налоговой базы возьмем показатель ВРП региона, а для характеристики структуры налоговой базы – показатель доли сельского населения в общей численности населения, отражающий соотношение

промышленности и сельского хозяйства в регионе⁹. Оценки такого уравнения были проведены для 1995–2000гг., при этом для каждого года рассматривались несколько вариантов, в которых использовалась финансовая помощь как в текущем году, так и взятая с лагом 1–3 года. В целом результаты оценок показывают, что используемые модели объясняют около 70–80% дисперсии налоговых доходов регионов, при этом коэффициент при валовом региональном продукте оказывается значимым и положительным во всех случаях (доля изымаемой добавленной стоимости в регионе в территориальный бюджет в виде налогов составляет около 10–20%). Доля сельского населения оказывается значимой (с отрицательным знаком) только в начале рассматриваемого периода, указывая на пониженный уровень средних налоговых изъятий из регионов с высокой долей сельского хозяйства. В то же время коэффициент при величине финансовой помощи в большинстве случаев оказывается незначимо отличающимся от нуля.

Зависимость расходов регионального бюджета от показателей, характеризующих стоимость и объем предоставления общественных благ, и величины финансовой помощи. Для адекватной спецификации модели зависимости расходов региональных бюджетов от величины получаемой финансовой помощи мы включили в нее набор факторов, определяющих дифференциацию расходов бюджетов. Во-первых, это – климатогеографические особенности (продолжительность холодного времени года, удаленность от основных транспортных путей), социально-демографическая ситуация в регионе (возрастная структура населения, степень урбанизации), а также уровень цен. Во-вторых, это состояние и развитость бюджетной сферы (обеспеченность больницами, школами и т.п.), доля услуг ЖКХ, оплачиваемая населением, а также возможность финансировать общественные блага, то есть фактические доходы бюджета региона. При этом для исследования влияния финансовой помощи на величину расходов доходы бюджета региона следует разделить на две самостоятельные переменные – собственные налоговые доходы и финансовая помощь. С учетом вышесказанного может быть оценена зависимость расходов региональных бюджетов от: доли городского населения в регионе; доли покрытия населением услуг ЖКХ; обеспеченности населения средним медицинским персоналом (численность среднего медицинского персонала на душу населения); обеспеченности населения школами (количество школ на душу населения); величины прожиточного минимума.

Построенные эконометрические модели достаточно хорошо объясняют расходы региональных бюджетов. Увеличение финансовой помощи на единицу в среднем приводит к повышению расходов на 1–1,5. У этого может быть несколько причин. Во-первых, может иметь место софинансирование расходов за счет увеличения налоговых доходов (то есть в те годы, когда рост расходов больше, чем увеличение

⁹ Подробнее см.: Луговой О., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Оценка налогового потенциала субъектов Российской Федерации. М.: СЕРРА, 2001, <http://www.iet.ru/>; Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Построение и расчет нормативов по основным статьям расходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

финансовой помощи, наблюдается повышение налоговых доходов). Во-вторых, финансирование расходов может осуществляться и за счет неналоговых доходов, а также за счет заимствований.

Подводя итоги эмпирической оценки воздействия финансовой помощи на фискальное поведение региональных властей, следует отметить их определенную несогласованность с теоретическими соображениями. Как было показано выше, паушальные безусловные гранты влияют на выбор властей – получателей гранта между общественными и частными благами: возникает эффект “утечки” (*leakage*) части предоставляемых субъекту Федерации ресурсов в виде увеличения потребления частных благ в регионе (снижение налоговых ставок). Точно так же анализ построенной нами теоретической модели говорит о том, что при наблюдаемом на практике значении параметра α несколько меньшем, чем параметр β , увеличение финансовой помощи должно приводить к снижению налоговых поступлений. Эмпирический анализ, проведенный в целях изучения влияния федеральной финансовой помощи на величину региональных налоговых сборов, в большинстве случаев показывает отсутствие статистически значимой зависимости. При этом увеличение трансферта сопровождается соответствующим или немного меньшим увеличением расходов.

Для объяснения отсутствия видимой “утечки” финансовой помощи из федерального бюджета на потребление частных благ в России можно воспользоваться соображениями, которые обычно приводятся при интерпретации несколько иного эмпирически наблюдаемого явления – эффекта “липкой бумаги” (*flypaper effect*)¹⁰. В соответствии с этим эффектом наблюдаемая реакция получателя паушального гранта при выборе между потреблением частных и общественных благ отличается от реакции на повышение доходов избирателей на территории, подведомственной рассматриваемому получателю гранта, например, вследствие снижения федеральных налогов, причитающихся к уплате на данной территории). Это происходит несмотря на то, что обе ситуации являются эквивалентными с точки зрения теоретического анализа.

Исследования воздействия безусловных грантов на расходы местных властей в США показывают, что получение гранта в сумме 100 долл. приводит к росту расходов на потребление общественных благ на 40–50 долл., в то время как эквивалентный по сумме рост доходов жителей территориального образования вследствие снижения федеральных налогов приводит к увеличению государственных расходов лишь на 5–10 долл.¹¹

Для объяснения этого предлагается несколько гипотез, которые были более подробно рассмотрены нами ранее¹². Они сводятся к на-

¹⁰ Cullis J., Jones Ph. *Public Finance and Public Choice*. Oxford University Press, New York, 1998, p. 321–326.

¹¹ Gramlich E. *Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature*. In: *The Political Economy of Fiscal Federalism*. W. Oates (ed.). Lexington, MA: D.C. Heath and Company, 1977, p. 282–290.

¹² Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Проблемы моделирования воздействия межбюджетных трансфертов на фискальное поведение субнациональных властей.

личию собственных предпочтений субнациональных властей, не совпадающих с предпочтениями медианного избирателя. Однако перечисленные выше причины могут оказаться недостаточными для объяснения крайне высокого роста расходов в российских регионах при получении финансовой помощи. Такое существенное влияние финансовой помощи на бюджетные расходы регионов (среднегодовой рост расходов приближается к 100% получаемых финансовых ресурсов), по-видимому, происходит по нескольким дополнительным причинам.

В первую очередь необходимо отметить, что в силу действующего законодательства региональные власти обязаны предоставлять общественные блага и осуществлять социальные трансферты населению в размерах, значительно превышающих собственные бюджетные доходы региона и получаемую им финансовую помощь. Кроме того, бюджетная ситуация в России характеризовалась высоким объемом просроченной кредиторской задолженности региональных бюджетов поставщикам товаров и услуг, а также получателям социальных выплат. Таким образом, предоставляемый объем общественных благ по стоимости превышает фактические расходы на их финансирование, что особенно характерно для регионов, сильно зависящих от федеральной финансовой помощи.

В этих условиях паушальный нецелевой грант приобретает характер целевого, идущего на финансирование невыполненных социальных обязательств и погашение задолженности. Следует указать также на то, что фактические условия выделения финансовой помощи из федерального бюджета несколько отличаются от рассмотренных в модели. При расчетах и финансировании выделяемых грантов на регионы накладываются условия установления максимальных ставок по региональным налогам, взыскания задолженности по налогам, перевода исполнения бюджета в федеральное казначейство и т.д. Подобные ограничения затрудняют «утечку» гранта в частный сектор.

Можно также предположить, что уровень расходов регионально-го бюджета на предоставление общественных благ и социальная ситуация в регионе для региональных властей в настоящее время значительно важнее по сравнению с выгодами от принятия мер по снижению налогового бремени, особенно если учесть незначительную дифференциацию налогового бремени по субъектам Федерации.

Таким образом, эмпирический анализ не дает оснований утверждать, что система межбюджетной финансовой помощи в России в 1994–2000 гг. формировала отрицательные фискальные стимулы (в описанном выше узком смысле). Увеличение (уменьшение) федеральной финансовой помощи регионам приводило к росту (уменьшению) расходов региональных бюджетов и не вызывало снижения уровня налоговых поступлений в регионах. По всей видимости, отсутствие фискальных стимулов было обусловлено не устройством системы финансовой помощи, а иными характеристиками межбюджетных отношений, в частности, высоким уровнем возложенных на региональные бюджеты федеральных расходных мандатов, а также низким объемом налоговых полномочий региональных властей.

* *
*

Итак, в рассматриваемые годы распределение финансовой помощи из федерального бюджета основывалось на погашении некоторой доли разрыва между оценкой доходов и расходов региональных бюджетов. Утверждение о том, что оценка соответствующего разрыва производилась на основе как фактических значений доходов и расходов региональных бюджетов, так и значений налогового потенциала территорий и нормативов расходных потребностей региональных бюджетов согласуется с эмпирическими данными. При этом с течением времени выделение финансовой помощи из федерального бюджета все в большей степени ориентировалось на использование значений оценок доходного потенциала и расходных потребностей, а не фактических значений доходов и расходов. Федеральные власти при определении объема финансовой помощи все в меньшей степени ориентировались на софинансирование фактических бюджетных расходов и участие в компенсации колебаний налоговых доходов регионов.

Полученные оценки указывают на то, что при выделении финансовой помощи федеральные власти в большей степени ориентируются на фактические налоговые доходы, чем на фактические расходы, по сравнению с оценками их нормативных (потенциальных) значений. При интерпретации такого положения следует учитывать, что официальная методика распределения трансфертов из ФФПР в качестве базы для их расчета оперировала до 1999 года, с одной стороны, величиной фактических налоговых доходов региональных бюджетов за предыдущие годы и скорректированными расходами 1991 г. – с другой. Кроме того, и в настоящее время фактор низких налоговых поступлений имеет больший вес при определении объема других (помимо трансфертов) видов федеральной финансовой помощи, чем фактор высоких расходов регионального бюджета.

Теоретический анализ показывает, что в российской системе межбюджетных отношений могут существовать негативные фискальные стимулы, обуславливающие снижение собственных налоговых доходов при получении федеральной финансовой помощи. Однако эмпирический анализ не выявил устойчивых негативных фискальных стимулов, поэтому участие федеральных властей в частичной компенсации колебаний во времени и между регионами фактических доходов региональных бюджетов, особенно при наличии относительно невысоких налоговых полномочий региональных властей, представляется оправданным и не требует серьезных изменений.

Эмпирические оценки модели распределения федеральными властями финансовой помощи помимо трансферта из ФФПР показали, что средства федерального бюджета, идущие на финансовую поддержку регионов помимо средств ФФПР, распределяются на основе менее объективных критериев. Из этого вытекает требование четкого продолжения политики, направленной на сокращение объемов финансовой помощи, распределяемой без априорно установленных формализованных правил. В перспективе подобная финансовая помощь

должна уменьшиться до размера средств, выделяемых на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий и прочих подобных видов финансовой помощи.

Результаты эмпирического анализа указывают на различия в критериях распределения финансовой помощи для разных групп субъектов Федерации. Результаты оценки модели распределения финансовой помощи для группы высокодотационных регионов и группы северных регионов отличаются от модели, оцененной для всей совокупности регионов. Эти отличия заключаются в том, что при выделении финансовой помощи данным группам регионов из федерального бюджета покрывается более высокая доля разрыва между оценками бюджетных доходов и расходов и в большей мере принимаются во внимание фактические расходы и фактические доходы по сравнению с их нормативными значениями, чем при распределении помощи другим регионам.

Такое положение требует формализации имеющегося различия в подходах. При этом возможны несколько вариантов. Во-первых, можно совершенствовать методику выделения трансфертов из ФФПР путем включения в модели расчета трансфертов факторов, более точно определяющих дифференциацию необходимых расходов региональных бюджетов северных и высокодотационных регионов. В рамках такого подхода следует последовательно отказываться от неформализованных видов финансовой помощи и ликвидировать особые подходы к таким регионам. Во-вторых, можно выделить эти регионы в отдельные группы, для которых следует разработать особую методику выделения финансовой помощи, учитывающую их характеристики. В-третьих, наряду с применением к такого рода регионам общих подходов к выделению трансфертов можно создать формализованные процедуры выделения дополнительной помощи в связи с существованием в них объективно особых условий.

Отсутствие негативных фискальных стимулов, на которое указывают результаты эмпирического анализа, то есть ситуация, когда увеличение финансовой помощи практически полностью идет на предоставление общественных благ, в некотором смысле дает больше свободы в построении методики распределения федеральной финансовой помощи между субъектами Федерации. В частности, методика распределения трансферта может быть построена таким образом, чтобы до определенной степени компенсировать колебания доходов региональных бюджетов (стабилизировать доходы регионов во времени) без опасений создания негативных фискальных стимулов. Другими словами, необходимо избежать формирования стимулов у региональных властей к использованию федеральной финансовой помощи не для финансирования производства общественных благ и социальных трансфертов населению в регионе, а для снижения уровня налогообложения в субъекте Федерации, то есть субсидирования потребления частных благ.