

Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований



Канадское
агентство по
международному
развитию



Ассоциация
университетов
и колледжей
Канады



Институт
экономики
переходного
периода

РЦЭР

Рабочий центр
экономических
реформ



Академия
народного
хозяйства при
Правительстве
РФ

Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей

Москва
ИЭПП
2006

УДК 336.14:353(470+571)
ББК 65.261.713(2Рос)

П78 **Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей** / Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований – М.: ИЭПП, 2006. 300 с. – ISBN 5-93255-200-X
Агентство СІР РГБ

Авторский коллектив: **С. Синельников-Мурылев, П. Кадочников, И. Трунин, С. Четвериков, М. Виньо**

Работа посвящена исследованию некоторых аспектов реформирования системы фискального федерализма в России. Анализируется опыт зарубежных стран в области противодействия возникновению мягких бюджетных ограничений субнациональных властей в условиях фискальной децентрализации. Также был построен и проанализирован ряд теоретических игровых моделей взаимодействия центрального правительства и региональных властей при выборе вариантов бюджетной политики. Проводится эмпирическая проверка некоторых гипотез о существовании мягких бюджетных ограничений регионов в Российской Федерации.

The Problem of Soft Budget Constraints of Russian Regional Governments

Authors: S. Sinelnikov-Murylev, P. Kadochnikov, I. Trounin, S. Chetverikov, M. Vigneault.

The study has reviewed the experience of foreign countries in the sphere of implementation of respective measures designed to prevent the emergence of soft budget constraints imposed on subnational authorities in a situation of fiscal decentralization. Also, a number of theoretic simulation models have been built and analyzed that describe the interactions arising between the central government and regional authorities while specific variants of budget policy are being selected. Certain hypotheses concerning the existence of soft budget constraints in the regions of the Russian Federation are empirically tested.

JEL Classification: H30, H50, H77

Исследование и публикация осуществлены в рамках проекта СЕРРА (Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований), финансируемого Канадским агентством по международному развитию (СІДА).

УДК 336.14:353(470+571)
ББК 65.261.713(2Рос)

ISBN 5-93255-200-X

Оглавление

Введение	5
Глава 1. Мягкие бюджетные ограничения: теория, эмпирический анализ и практика	9
1.1. Анализ теоретических аспектов проблемы мягких бюджетных ограничений	10
1.1.1. Мягкие бюджетные ограничения предприятий	10
1.1.2. Мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей	27
1.2. Противодействие мягким бюджетным ограничениям субнациональных властей в условиях фискальной децентрализации: опыт зарубежных стран	70
1.2.1. Взаимосвязь политических и финансовых институтов и проблемы мягких бюджетных ограничений субнациональных властей	71
1.2.2. Соединенные Штаты Америки	75
1.2.3. Канада	88
1.2.4. Федеративная Республика Германия	95
1.2.5. Норвегия	101
1.2.6. Китай	104
1.2.7. Бразилия	108
1.2.8. Аргентина	113
1.2.9. Венгрия	116
1.2.10. Украина	121
Глава 2. Теоретический анализ мягких бюджетных ограничений региональных властей в России	137
2.1. Предпосылки возникновения мягких бюджетных ограничений субнациональных властей в Российской Федерации	137
2.1.1. Система межбюджетных отношений в России до 2000 г.	137
2.1.2. Основные реформы в области фискального федерализма в 1999–2004 гг.	140

2.2. Постановка задачи и предпосылки модели мягких бюджетных ограничений региональных властей.....	159
2.2.1. Моделирование поведения региональных властей.....	159
2.2.2. Моделирование поведения федеральных властей.....	167
2.2.3. Очередность действий, возможные равновесия, условия возникновения мягких бюджетных ограничений региональных властей.....	170
2.3. Модели взаимодействия региональных властей и федерального правительства при выборе бюджетной политики.....	183
2.4. Интерпретация результатов теоретического анализа взаимодействия центральных и региональных властей.....	213
Глава 3. Эмпирическая проверка некоторых гипотез относительно мягких бюджетных ограничений субнациональных властей.....	224
3.1. Основные гипотезы и ограничения при эмпирическом анализе.....	224
3.2. Моделирование влияния кредиторской задолженности на величину финансовой помощи.....	230
3.3. Оценка зависимости расходов региональных бюджетов от собственных доходов и федеральной финансовой помощи.....	239
3.4. Сводные результаты эмпирического анализа.....	267
Выводы.....	270
Литература.....	282

Введение

Исследования взаимоотношений экономических агентов по поводу распределения ресурсов показывают, что получение ресурсов одним экономическим агентом (в их качестве могут фигурировать фирмы, органы власти, индивидуумы и т.д.) от других может вызывать различные экономические последствия, которые во многом определяются особенностями поведения экономических агентов при взаимодействии между собой. Так, получение финансовых ресурсов (возмездное и безвозмездное – в виде кредитов или безвозмездное – в виде финансовой помощи, отсрочки исполнения своих обязательств, списания задолженности) позволяет экономическому агенту допускать превышение предельных затрат на осуществление некоторой деятельности над предельным эффектом от этой деятельности. Это приводит к данному виду активности в масштабах, больших, чем без получения ресурсов, которые позволяют финансировать возникающие у рассматриваемого агента убытки. В общем случае установившийся уровень производства или потребления можно считать превышающим эффективный уровень.

При некоторых условиях поведение экономических агентов, являющихся получателями финансовых ресурсов извне, модифицируется с целью сохранения завышенного уровня собственного бюджета. Иными словами, экономические агенты могут принимать решения, связанные с высокими рисками возникновения неплатежеспособности, заранее зная (или ожидая), что в такой ситуации им будет оказана финансовая помощь извне, о которой не было заявлено заранее. Этот случай аналогичен ситуации возникновения риска недобросовестного поведения застрахованного лица, или постконтрактного оппортунистического поведения (*moral hazard*). Такая ситуация в экономической литературе может описываться с помощью так называемого мягкого бюджетного ограничения (*soft budget constraint*), так как изначально для действий экономического агента задано фиксированное бюджетное ограничение, однако ожидания дополнительного, не предусмотренного исходными условиями деятельности финансирования приводят к ожидаемому (вероятному) 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, ожидающие, что внешние кредиторы или вышестоящие власти возьмут на себя ответственность и издержки, связанные с их решениями.

Мягкие бюджетные ограничения предприятий могут быть определены как возможность на протяжении длительного времени финансировать свои убытки за счет других экономических агентов (государство, потребители и поставщики, банки, работники). Государство может влиять на этот процесс, разрешая предприятиям наращивать задолженность по налогам, варьируя расходы на субсидии предприятиям и воздействуя на систему информента контрактов с другими агентами, ужесточая санкции к неплательщикам или, напротив, не допуская банкротства должника.

Таким образом, можно указать на два негативных последствия мягких бюджетных ограничений экономических агентов:

- 1) искажение системы стимулов, определяющих поведение экономических агентов;
- 2) превышение объема производства и (или) потребления благ над оптимальными величинами в условиях жесткости бюджетных ограничений.

Смягчение бюджетных ограничений органов государственной власти можно интерпретировать как ситуацию, при которой получение бюджетом одного уровня государственной власти в многоуровневой бюджетной системе дополнительной финансовой помощи из бюджета другого уровня влечет за собой увеличение производства общественных благ. При этом необходимо отметить, что увеличение объема предоставления общественных благ в результате получения финансовых трансфертов не всегда может рассматриваться как неэффективное с общественной точки зрения. Например, если рассматривать взаимоотношения между уровнями власти в государстве с многоуровневым бюджетным устройством, центральные власти могут передавать финансовые трансферты субнациональным властям с целью увеличения предложения тех общественных благ на субнациональном уровне, которые обладают положительными экс-

терналиями, не учитываемыми субнациональными властями. В результате перечисления трансферта, финансируемого за счет средств, уплаченных всеми налогоплательщиками государства, объем производства общественных благ превышает тот, который был бы предоставлен без учета этой помощи. Однако объем расходов центрального бюджета на выплату трансферта может быть меньшим, чем величина экстерналий, соответствующих приросту объема предложения общественных благ. При создании стимулов для расширения объемов производства общественных благ, обладающих положительными экстерналиями, безвозмездная передача финансовых ресурсов в общем случае представляет собой инструмент достижения общественно оптимального распределения ресурсов. Однако во многих случаях имеет значение не только факт выделения финансовых ресурсов органам власти других уровней, но и стратегия их выделения, которая оказывает влияние на поведение получателей финансовых ресурсов, создавая стимулы для принятия последними неэффективных решений. Можно предположить, что во многом проблемы, связанные с управлением общественными финансами на субнациональном уровне в России в последнее десятилетие, были вызваны именно проблемой мягких бюджетных ограничений.

В настоящей работе рассматриваются условия возникновения в системе фискального федерализма мягких бюджетных ограничений субнациональных властей. В работе приведены описание некоторых теоретических подходов к анализу проблемы мягких бюджетных ограничений применительно к межбюджетным отношениям, обзор опыта использования зарубежными странами с различным государственным устройством механизмов финансовой помощи субнациональным уровням власти с точки зрения наличия проблемы мягких бюджетных ограничений и способов борьбы с их негативными последствиями.

В построенной нами модели, использующей игровые постановки решаемых задач, ситуация мягких бюджетных ограничений появляется в том случае, если региональные власти имеют возможность использовать право первого хода для повышения значений собственной функции полезности. Такое право первого хода возникает вследствие того, что субнациональные власти принимают решения

об объеме расходов бюджета, ожидая выделения непредусмотренной первоначально финансовой поддержки от национальных властей в случае возникновения финансовых трудностей. Это ожидание приводит к увеличению сверхоптимального с точки зрения центра объема производства общественных благ в регионе. В нашей модели региональные власти могут достичь такого увеличения производства общественных благ в том случае, если они осуществляют финансирование производства общественных благ не только за счет собираемых в регионе налогов, но и наращивая кредиторскую задолженность перед поставщиками бюджета, государственными служащими и др. Высокая величина задолженности региональных властей, обеспечивающая большой объем расходов регионального бюджета, оказывает влияние на решение центра при распределении финансовой помощи. Максимизируя общественное благосостояние, центральное правительство вынуждено выделять финансовую помощь регионам, имеющим большой объем задолженности бюджета.

На основе анализа игровых моделей стратегического взаимодействия регионов и центральной власти в работе высказаны некоторые гипотезы относительно последствий существования мягких бюджетных ограничений региональных властей в России, которые проверяются в эмпирической части работы. Здесь приведены результаты проверки выдвинутых гипотез по данным за 1994–2003 гг., полученных на основе оценки моделей зависимости расходов по различным статьям от налоговых доходов, федеральной финансовой помощи и других факторов, моделей зависимости расходов (с учетом и без учета кредиторской задолженности) от федеральной финансовой помощи, а также моделей взаимной зависимости расходов региональных бюджетов, федеральной финансовой помощи и кредиторской задолженности.

В заключении к работе обобщены полученные результаты, приведены выводы и сформулированы некоторые предложения по экономической политике.

Авторы выражают благодарность Р. Энтову, М. Алексееву, Р. Бодуеву и Х. Лазару за замечания, предложения и помощь в подготовке работы.

Глава 1. Мягкие бюджетные ограничения: теория, эмпирический анализ и практика

В мировой экономической науке анализ поведения экономических агентов, обусловленного особенностями взаимоотношений между ними (включая трансферты финансовых средств), начался с исследования поведения предприятий в условиях плановой экономики. Более поздние работы показали, что на финансовые отношения между различными уровнями государственной власти институциональные аспекты межбюджетных отношений оказывают не меньшее влияние на поведение субнациональных властей, чем формальные механизмы разграничения доходных и расходных полномочий, распределения налоговых доходов и межбюджетных трансфертов.

Вместе с тем необходимо отметить, что в государствах с многоуровневым бюджетным устройством, как правило, существуют естественные предпосылки для возникновения проблем, связанных с мягкими бюджетными ограничениями. Это определяется, в частности, тем, что, несмотря на существование нескольких формально независимых уровней государственной власти, избиратели нижестоящих органов власти одновременно являются избирателями вышестоящих, поэтому последние в случае финансовых затруднений на нижестоящем уровне, как правило, оказывают содействие нижестоящим властям. В этой связи задачей политики в области межбюджетных отношений должно являться построение таких процедур, которые были бы направлены на предотвращение и минимизацию негативных последствий проблемы мягких бюджетных ограничений.

В данном разделе будут рассмотрены основные подходы к анализу проблемы мягких бюджетных ограничений предприятий и органов государственной власти. Также будут рассмотрены некоторые методы эмпирических оценок бюджетных ограничений субнациональных властей. В заключение будет проведен сравнительный анализ устройства системы фискального федерализма в странах с унитарным и федеративным государственным устройством с точки зре-

ния наличия проблемы мягких бюджетных ограничений субнациональных властей и эффективности противодействия их негативным последствиям.

1.1. Анализ теоретических аспектов проблемы мягких бюджетных ограничений

Анализ теоретических аспектов проблемы мягких бюджетных ограничений органов государственной власти является относительно новым направлением анализа в рамках экономической теории общественного сектора и общественных финансов. Необходимо отметить, что рассмотрение феномена мягких бюджетных ограничений в экономической науке началось с исследования поведения агентов с учетом их взаимоотношений с иными экономическими агентами, предоставляющими финансовые ресурсы. Поэтому ниже представлен краткий обзор соответствующих исследований применительно к плановой и рыночной экономике.

1.1.1. Мягкие бюджетные ограничения предприятий

Мягкие бюджетные ограничения предприятий в плановой экономике

Понятие «мягкое бюджетное ограничение» было впервые введено в экономическую литературу Яношем Корнаи в контексте исследования поведения экономических агентов в условиях плановой экономики (см. (*Maskin, 1999*)). В работах Я. Корнаи (*Kornai, 1979; Kornai, 1980*) отмечается, что ограничения, с которыми сталкивается каждая фирма, решая задачу максимизации прибыли, можно условно разделить на три большие группы:

1. *Ресурсные ограничения.* Имеются в виду физические и технические ограничения – например, ограничения, связанные с количеством рабочих различных специальностей, готовых участвовать в производстве, с доступными сырьевыми ресурсами, оборудованием.
2. *Спросовые ограничения.* Объем продаж некоторого товара не может быть превышать спрос на данный товар при установленной цене, что является существенным ограничением.

3. *Бюджетные ограничения.* Расходы фирмы не могут превосходить финансовый капитал фирмы и выручку от продаж.

Классическая форма рыночной экономики, по мнению Корнаи, является экономической системой, в которой эффективными являются спросовые ограничения. При нормальном функционировании рыночной экономики, даже если фирме доступны дополнительные ресурсы для увеличения выпуска, она не всегда использует эту возможность. Фирма не должна произвести продукта больше, чем покупатель захотят у нее купить. В то же время экономика социалистического типа, согласно утверждению Корнаи, является системой, в которой основными являются ресурсные ограничения. Это не означает, однако, что в рамках данной системы происходит полное использование ресурсов, – одновременно может наблюдаться дефицит одного ресурса и избыток другого.

В случае жесткого бюджетного ограничения расходы фирмы не могут превышать ее доходы, в противном случае происходит банкротство или прекращение деятельности фирмы. При этом фирма имеет возможность осуществлять заимствования, но на равных условиях со всеми остальными участниками рынка.

При наличии мягкого бюджетного ограничения финансовые трудности (т.е. превышение расходов над доходами) не приводят к банкротству фирмы. Один из участников рынка (в случае описываемой Корнаи социалистической системы – государство) осуществляет помощь фирме либо напрямую, либо освобождая ее от уплаты части налогов, либо устанавливая фиксированную низкую цену на необходимые фирме ресурсы или высокую цену – на производимую фирмой продукцию. В этой ситуации фирма застрахована от потерь, она может осуществлять различные инвестиционные проекты, не опасаясь, что неудачный проект приведет к банкротству. Это оказывает существенное влияние на поведение фирмы и принятие ею экономических решений – в частности, происходит неоправданное расширение деятельности фирмы, которое бы не происходило в условиях жесткого бюджетного ограничения.

Если бюджет фирмы не ограничен (т.е. финансовая помощь будет предоставляться в любом случае и в любых объемах, фирма оказы-

вается не связанной жестко бюджетным ограничением), то спрос фирмы на производственные товары не зависит от цены этих товаров и является абсолютно неэластичным по цене. Так как цена не ограничивает спрос фирмы на производственные товары, то в первом приближении его можно считать бесконечным.

В своей работе Корнаи попытался показать, что фирма, действующая в условиях мягких бюджетных ограничений, стремится неограниченно расширить свое производство, для чего приобретает все необходимые ей товары и ресурсы. Это приводит к постоянным дефицитам в экономике. Дефицит существует как на рынке производственных, так и на рынке потребительских товаров, поскольку многие товары, необходимые домашним хозяйствам, необходимы и фирмам.

В качестве немногих положительных особенностей экономических систем, в которых фирмы сталкиваются с мягкими бюджетными ограничениями, считается полная занятость, которая является следствием неограниченного спроса фирм на труд (*Гайдар, 1999; Гайдар, Кошкин, 1984*).

Мягкие бюджетные ограничения предприятий в переходной экономике

Многие проблемы плановой экономики (дефицит ресурсов, их неэффективное использование) Корнаи связывает с существованием мягких бюджетных ограничений. При этом результаты проведенных исследований показывают, что успех экономических реформ при осуществлении рыночных преобразований зависит от результатов противодействия мягким бюджетным ограничениям (см., например, (*Lin, Tan, 1999*)). Однако мягкие бюджетные ограничения в переходных экономиках часто сохраняются, несмотря на реформирование и приватизацию государственных предприятий (*Trends and Policies in Privatization, 1994*).

Так, можно показать, что причина распространенности мягких бюджетных ограничений в плановых и переходных экономиках состоит в ответственности государства перед предприятиями. Система плановой экономики ставила в качестве одной из своих задач создание стратегически важных предприятий, которые, возможно, не бы-

ли бы жизнеспособными в условиях рыночной экономики. Чтобы такие предприятия могли существовать, правительство искажало цены на необходимые этим предприятиям ресурсы и цены на производимую этими предприятиями продукцию. Кроме того, власти использовали административные меры для обеспечения предприятий ресурсами и размещения их конечной продукции. В результате власти брали на себя ответственность за функционирование стратегически важных предприятий, а предприятия имели мягкие бюджетные ограничения.

После перехода к рыночной экономике многие предприятия стали неконкурентоспособными. Однако государство может продолжать оказывать финансовую поддержку таким предприятиям, поскольку их банкротство может привести к серьезным негативным последствиям. Во-первых, прекращение деятельности крупного предприятия повлечет за собой увеличение уровня безработицы. Во-вторых, многие предприятия несут социальные обязательства перед своими сотрудниками. Банкротство предприятия может привести к проблеме невыполненных обязательств, которые должно будет взять на себя государство. Помимо этого, банкротство крупных предприятий с соответствующим высвобождением трудовых ресурсов и снижением социальных обязательств может привести к росту политической напряженности в стране.

Среди социальных обязательств, которые несут предприятия, можно назвать следующие (Kozarzewski, 2002):

1. *Социальные выплаты.* В плановой экономике советского типа основными направлениями расходов населения, осуществляемых за счет трудовых доходов, являлись приобретение продуктов питания и потребительских товаров, в то время как расходы на финансирование здравоохранения, образования, пенсионных выплат и другие социальные цели, включая субсидирование значительной части расходов на жилищно-коммунальные услуги, осуществлялись непосредственно из государственного бюджета. В результате экономических реформ эти расходы частично были переложены на предприятия. Поэтому крупные старые предпри-

ятия оказались в менее выгодных условиях, чем недавно образовавшиеся компании.

2. *Обязательства, связанные с избыточностью трудовых ресурсов.* В условиях плановой экономики зачастую численность работников предприятий превышает численность, необходимую для производственного процесса. В результате централизованного перераспределения ресурсов предприятия получали необходимые средства для содержания дополнительной рабочей силы. После отказа от принципов плановой экономики подобная поддержка прекратилась, однако процесс сокращения штатов (необходимый как для преодоления избыточности рабочей силы, так и в результате сокращения объемов производства по сравнению с избыточным выпуском, характерным для плановой экономики) происходит крайне медленно.

Изложенные проблемы характерны для предприятий в условиях переходной экономики независимо от формы собственности. Поскольку государство в целом несет ответственность за выполнение социальных обязательств, то предприятия, по разным причинам выполняющие эти обязательства, будут добиваться у государства различных преимуществ: налоговых льгот, отсрочек и освобождений, бюджетных субсидий, кредитов под низкие проценты, отсутствия ограничений на монополистическую деятельность. Можно предположить, что диспропорции, существовавшие в налоговой системе на первых этапах переходного периода в некоторых постсоциалистических экономиках, были вызваны именно стремлением государства в такой форме сохранить свое присутствие в экономике, оказать содействие предприятиям, выполняющим социальные обязательства (*Post-Privatization Period in Eastern Europe...*, 1997, p. 170).

Оказание такой поддержки является крайне неэффективным. Различные предприятия в разной степени несут социальные обязательства, характеризуются различным финансовым положением и по-разному приспособляются к новым условиям ведения экономической деятельности, поэтому государству практически невозможно определить, какие именно убытки несет то или иное предприятие из-за выполнения социальных обязательств. В этих условиях выполне-

ние социальных обязательств будет являться основной формальной причиной появления любых убытков для предприятия. Финансирование предоставления социальных услуг с помощью прямых обязательств предприятий, таким образом, приводит к сохранению для них мягких бюджетных ограничений.

Процессы приватизации государственных предприятий в России и иных переходных экономиках зачастую приводили к тому, что собственниками предприятий становились их менеджеры (*Post-Privatization Period in Eastern Europe...*, 1997). В результате после перехода в частную собственность руководители получали не только свободу действий, но и право на получение личной выгоды от оказания поддержки со стороны государства и смягчения бюджетных ограничений. По этой причине рентоориентированное поведение среди менеджеров компаний (*rent-seeking*) становится еще более распространенным.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что причиной существования мягких бюджетных ограничений предприятий в переходной экономике является неконкурентоспособность больших старых предприятий, с одной стороны, и бремя унаследованных от старой системы социальных обязательств – с другой¹.

При этом следует отметить, что если органами власти принято решение об оказании поддержки нежизнеспособному предприятию, то это предприятие неизбежно столкнется с проблемой мягких бюджетных ограничений. Что касается предприятий, не испытывающих финансовых проблем, то главным шагом на пути к их успешному реформированию являлся отказ от осуществления ими квазигосударственных функций по социальной поддержке своих сотрудников и членов их семей. Ключевым с точки зрения ужесточения бюджетных ограничений в проведении структурных реформ в начале переходного периода было установление такого режима, при котором в случае отсутствия бремени социальных обязательств предприятие не могло рассчитывать на дополнительные налоговые преимущества и

¹ О проблеме квазибюджетных расходов в переходной экономике см. (Синельников-Мурылев, 1995); «Российская экономика. Тенденции и перспективы» – ежегодные обзоры Института экономики переходного периода за 1995–1997 гг.

финансовую поддержку от государства при возникновении финансовых трудностей.

Теоретические модели анализа проблемы мягких бюджетных ограничений предприятий

Ниже мы проведем краткий обзор исследований, посвященных моделированию поведения экономических агентов (предприятий) и позволяющих выделить условия, при которых экономические агенты действуют в условиях мягких бюджетных ограничений, а также выявить основные последствия мягких бюджетных ограничений. Исследование подходов к анализу проблемы мягких бюджетных ограничений предприятий и особенностей их поведения в таких условиях необходимо для понимания и разработки подходов к анализу проблемы мягких бюджетных ограничений органов власти. Как будет показано далее, подходы к анализу мягких бюджетных ограничений органов власти в условиях многоуровневой структуры органов власти во многом основаны на подходах к анализу мягких бюджетных ограничений предприятий.

В развитие работ Я. Корнаи, положивших начало теории мягких бюджетных ограничений, который рассматривал названную проблему в целом для плановой экономики, были разработаны модели мягких бюджетных ограничений предприятий, направленные на анализ отдельных аспектов этого явления. В работах (*Schaffer, Mark, 1989; Goldfeld, Stephen, Quandt, 1988; Гайдар, Кошкин, 1984; Гайдар, 1999*) было показано, как централизованное планирование может повлечь за собой неэффективность деятельности экономических агентов. (*Freixas, Guesnerie, Tirole, 1985*) построили модель динамической неэффективности централизованного планирования. В дальнейшем (*Dewatripont, Maskin, 1995*) показали, что проблема мягких бюджетных ограничений предприятий возникает не только при централизованном планировании, но и при любой централизации средств, которые могут быть направлены на безвозмездное финансирование агентов, попавших в кризисную ситуацию.

Условия возникновения мягких бюджетных ограничений

В работах, содержащих анализ проблемы мягких бюджетных ограничений предприятий, можно найти следующие гипотезы об основных условиях возникновения мягких бюджетных ограничений на уровне предприятий.

Централизация финансовых ресурсов

Предположение о том, что одним из важнейших условий возникновения мягких бюджетных ограничений на уровне предприятий является избыточный уровень централизации финансовых ресурсов, содержится в работе (*Dewatripont, Maskin, 1995*). В ней рассматриваются взаимоотношения предпринимателя (заемщика) и одного или двух кредиторов (банков) в течение трех периодов. Также предполагается, что предприниматель, не имея собственных денежных средств для реализации проекта, обращается в банк за кредитными ресурсами. В свою очередь, банк при принятии решения о финансировании проекта не обладает достаточной информацией для проведения различий между эффективным и неэффективным инвестиционными проектами с точки зрения объема получаемой прибыли.

В модели рассматриваются два случая. В первом на рынке кредитных ресурсов предложение формирует единственный банк, во втором случае таких банков два.

На основании проведенного анализа авторы делают вывод о том, что при децентрализации кредитных ресурсов (т.е. при наличии двух или более кредитных организаций, имеющих возможность предоставить финансирование) будут финансироваться только эффективные проекты. В то же время при централизации всех денежных средств у одного кредитора возможны ситуации, при которых финансируются как эффективные, так и неэффективные проекты. Это объясняется тем, что единственный кредитор, выделяя средства, оказывается заинтересован в дополнительном финансировании неэффективных проектов для получения платежей в погашение и обслуживание кредита (предельные издержки оказываются невелики по сравнению с выгодами от погашения кредита). При распределении кредитных ресурсов в принятых авторами предположениях, когда решение о рефинансировании неэффективных (затратных) проектов

принимается несколькими кредиторами, сопоставляющими предельные издержки на предоставление дополнительных ресурсов и выгоды от погашения кредита заемщиком, кредиторы могут отказаться от рефинансирования неэффективных проектов.

Общественная собственность

В работе (*Li, 1992*) утверждается, что институт совместной (государственной) собственности в экономиках планового типа, как и централизация финансовых ресурсов (предположение, рассматриваемое в модели *Dewatripont* и *Maskin*), может быть объяснением снижения степени жесткости бюджетных ограничений предприятий. В модели, предложенной в (*Li, 1992*), предполагается, что при превалировании государственной собственности в экономике банки и предприятия принимают одинаковые решения о рефинансировании проекта, так как фактически принадлежат одному собственнику. Противоположным образом, в случае превалирования диверсифицированной структуры частной собственности банки принимают решения независимо от предприятий-заемщиков.

В отличие от модели (*Dewatripont, Maskin, 1995*) в модели (*Li, 1992*) анализ исходит из гипотезы, что кредитными ресурсами для всех заемщиков управляет единственный банк. При этом плановая и рыночная экономические системы различаются тем, каким образом банк принимает решения о рефинансировании проектов. В случае принятия решения о рефинансировании совместно с заемщиком (случай плановой экономики) предприятие может передать банку (через механизм общей собственности) часть собственной прибыли от реализации проекта, что может повлиять на решение банка о рефинансировании предприятия. Другими словами, банк оказывается заинтересованным в кредитовании проекта даже на промежуточных стадиях, так как, помимо платежей в погашение и обслуживание кредита, банк принимает участие в прибыли заемщика.

Таким образом, проведение приватизации и демонополизации структуры собственности в экономике является одним из способов преодоления мягких бюджетных ограничений предприятий (см. (*Kornai, 1986*)). В работе (*Schmidt, Schnitzer, 1993*) утверждается: если государственные фирмы не приватизированы, т.е. государство

сохраняет контроль над ними, совокупные издержки общества будут ниже при наличии мягких бюджетных ограничений. Однако в ситуации, когда менеджмент предприятий работает при мягких бюджетных ограничениях, у него значительно снижаются стимулы к реструктуризации. Таким образом, при выборе оптимальной политики приватизации необходимо учитывать все возможные выгоды от более эффективно действующей экономики и возможные издержки общества.

Экономические последствия мягких бюджетных ограничений предприятий

Низкий уровень инноваций

Низкий уровень инноваций в экономике является одной из характерных черт централизованных экономических систем. В работе (Qian, Xu, 1993) было предложено объяснение этого явления на основе теории мягких бюджетных ограничений. В своей работе авторы утверждают, что в рыночной экономике в отличие от централизованной экономической системы проекты для предоставления финансирования могут быть отобраны *ex post*, т.е. в момент, когда кредиторам (собственникам финансовых ресурсов) становятся известны их основные характеристики. В централизованной экономике выбор проектов *ex post* не может реализоваться вследствие мягкости бюджетных ограничений. Мягкость бюджетных ограничений в экономике планового типа подразумевает, что любой проект независимо от показателей его эффективности может быть рефинансирован. Поэтому основным механизмом выбора проектов для предоставления финансирования в централизованных экономиках является менее эффективный отбор *ex ante* бюрократическим аппаратом.

Предположим, что до начала реализации проекта неизвестна информация о предполагаемых затратах и возможной прибыли от реализации проекта. Однако в результате проведенного анализа и экспертных оценок инвестор может предположить приблизительную стоимость реализации проекта. При этом авторы модели исходят из предпосылки о том, что механизм формирования прибыли предпринимателя аналогичен получению прибыли в модели (Dewatripont,

Maskin, 1995), т.е. предполагается, что предприниматель может реализовать как эффективный, так и неэффективный проект.

Можно предположить, что в централизованной экономике распределение всех ресурсов управляется единственным инвестором, выступающим от имени государства. Поэтому, если финансируется проект с высокими затратами, велика вероятность продолжения его финансирования и в дальнейшем, так как, скорее всего, без необходимых инноваций проект станет приносить прибыль по истечении более длительного срока. Таким образом, для инвестора не существует стимулов к прекращению реализации высокозатратных проектов на их ранних стадиях, потому что прибыль положительна только при завершении проекта.

В децентрализованной экономике все ресурсы распределены между несколькими инвесторами. Вследствие как асимметрии информации (см., например, (*Dewatripont, Maskin, 1995; Huang, Xu, 1998*)), так и других факторов (см., например, (*Hart, Moore, 1995* или *Bolton, Scharfstein, 1996*)) распределение ресурсов между несколькими инвесторами делает возможной ситуацию отказа от рефинансирования высокозатратного проекта на ранних стадиях его реализации. Предвидя это, предприниматель не будет продолжать выполнение своего проекта, как только станет известно, что этот проект с высокими затратами.

При неспособности инвестора в условиях централизованной экономики прекратить финансирование проекта с высокими затратами *ex post* возникает необходимость привлекать бюрократический аппарат для отбора выгодных проектов *ex ante*. В частности, такой метод широко применялся в Советском Союзе. Однако, так как этот метод более затратен и менее эффективен, он приводил к сокращению рассматриваемых проектов, что уменьшало и без того ограниченное число низкозатратных проектов.

Анализ модели приводит к выводу: бюрократический отбор эффективных инновационных проектов будет работать относительно эффективно, когда инвестор располагает как можно более полной информацией, но относительно неэффективно, если информации,

которой располагает инвестор, недостаточно для оценки эффективности проекта заранее.

Дефицит

Дефицит потребительских товаров – широко распространенное явление в централизованных экономиках (см. (*Kornai, 1980; 1992*)). (*Qian, 1994*) объяснил его происхождение на примере модели, близкой к модели (*Dewatripont, Maskin, 1995*). В рамках модели (*Qian, 1994*) рассматривается централизованная экономическая система. При этом некоторые товары в данной системе потребляются не только домохозяйствами, но и фирмами, которые используют эти товары для производства других товаров. Одновременно продавцы товаров не могут отличить фирму от домохозяйства и продают им товары по одной цене. В централизованно управляемой экономике установление цены ниже равновесной может быть одним из способов неявного кредитования убыточных фирм (см. (*Prell, 1996*)) и приведет к дефициту. Таким образом, одной из причин дефицита товаров могут быть мягкие бюджетные ограничения, проявляющиеся в субсидировании неэффективных производств.

Способы противодействия негативным эффектам мягких бюджетных ограничений

Фискальная конкуренция между территориями

При сравнении многих переходных экономик с экономикой Китая (*Qian, Xu, 1993*) отметили, что в Китае даже до начала экономических реформ конца 1970-х годов государственное устройство имело черты многоуровневого: часть налоговых полномочий и расходных обязательств была делегирована на субнациональный уровень. Децентрализация финансовых ресурсов в Китае позволяла ужесточить бюджетные ограничения предприятий, так как ограниченные ресурсы местных правительств не позволяли финансировать предприятия, находящиеся в сфере их компетенции и расположенные на их территории.

Позже (*Qian, Roland, 1998*) предложили модель функционирования предприятий, в которой жесткие бюджетные ограничения явля-

ются следствием конкуренции регионов за частные инвестиции. Эти авторы рассматривают федеративную структуру с тремя уровнями власти: центральное правительство, несколько независимых региональных правительств и множество государственных и частных корпораций. В централизованной экономике центральное правительство собирает налоги с корпораций и использует полученные от налогов средства на заработную плату государственным служащим, обеспечение общественных благ, субсидирование государственных корпораций. В случае федеративного государства центральное правительство делегирует большую часть налоговых полномочий региональным правительствам, которые расходуют полученные от налогов средства на предоставление общественных благ и создание необходимой инфраструктуры только на территории своих регионов.

В работе (*Qian, Roland, 1998*) предполагается, что при децентрализации доходных и расходных полномочий государства и наличии межрегиональной мобильности капитала в результате фискальной конкуренции между регионами региональные власти будут уменьшать расходы на субсидирование предприятий (расходы, смягчающие бюджетные ограничения предприятий) в пользу расходов на развитие инфраструктуры региона, которые повышают совокупный рост благосостояния избирателей за счет роста экономики в результате привлечения инвестиций. Кроме того, предприятия, ранее получавшие бюджетные субсидии, при ужесточении бюджетных ограничений перестают ориентироваться на возможное погашение своих убытков за счет бюджета и принимают меры по реструктурированию и предотвращению ситуаций, вызывающих необходимость получения субсидий.

Таким образом, при децентрализованном устройстве государства при прочих равных условиях (например, при жестких бюджетных ограничениях собственно региональных властей, о чем пойдет речь ниже) субнациональные власти вынуждены участвовать в фискальной конкуренции путем снижения налогов. Это приводит к тому, что региональные бюджеты не обладают достаточными ресурсами, чтобы предоставлять субсидии корпорациям. Вместе с тем ограниченность ресурсов заставляет региональные власти более эффективно

использовать бюджетные средства на предоставление общественных благ и создание необходимой инфраструктуры, создавая стимулы для привлечения инвестиций.

Создание конкурентной системы кредитования и финансового посредничества

В работе (*Berglof, Roland, 1998*) создание рыночной системы кредитования и финансового посредничества рассматривается как один из способов ужесточения бюджетных ограничений предприятий. В этом исследовании была построена модель мягких бюджетных ограничений для банков с использованием логики, аналогичной работе (*Qian, Roland, 1998*).

Так, в модели предполагается, что источником ресурсов для банков является государственный бюджет, передающий денежные средства на цели финансирования различных проектов. При этом банки могут выбрать направление использования полученных средств – либо на финансирование новых проектов, либо на рефинансирование относительно неэффективных проектов, ранее уже финансировавшихся за счет заемных средств.

Основным фактором, оказывающим в данной ситуации влияние на выбор банком проекта для финансирования, являются альтернативные издержки рефинансирования неэффективного проекта при альтернативе финансировать новые проекты. Если ожидаемая прибыль от нового проекта достаточно высока, возникают жесткие бюджетные ограничения, так как, несмотря на то, что рефинансирование неэффективного проекта приведет к получению положительной ожидаемой прибыли, прибыль от финансирования нового проекта может быть еще выше.

В данной модели, если новые проекты имеют достаточно высокую ожидаемую прибыль, проблема мягких бюджетных ограничений не возникает. Эта модель может объяснить тот факт, что в рыночных экономиках мягкие бюджетные ограничения встречаются довольно редко, тогда как в переходных экономиках, в которых финансовые институты только развиваются, мягкие бюджетные ограничения остаются серьезной проблемой. Кроме того, модель предполагает, что в случае мягких бюджетных ограничений финансиру-

вание новых проектов вытесняется, так как основная часть доступных средств используется на рефинансирование неэффективных проектов. При мягких бюджетных ограничениях относительно меньшая доля доступных средств используется на финансирование новых проектов, потому что, во-первых, относительно меньше доход от проектов, профинансированных в предыдущие периоды, и, во-вторых, существенная часть доступных средств используется на рефинансирование неэффективных проектов.

В работе (*Berglof, Roland, 1998*) было показано, что неформальные отношения между банками и органами государственной власти могут приводить к смягчению бюджетных ограничений, т.е. корпорации могут оставаться в рамках мягких бюджетных ограничений, несмотря на то, что независимые банки отказались бы рефинансировать корпорации в данных условиях. Однако в ситуации, когда банки оказываются в близких отношениях с правительством, они могут идти на уступки корпорациям в обмен на уступки правительства по отношению к банкам.

В данной модели, как и в предыдущей, предполагается, что правительство предоставляет ресурсы банкам для кредитования коммерческих проектов. Однако, в отличие от предыдущей модели, банки обращаются к органам власти за поддержкой в случае, если финансируемые ими проекты оказались неэффективными и для продолжения их финансирования требуется государственное субсидирование, так как собственных средств банков может оказаться недостаточно для продолжения кредитования в случае, если банк примет такое решение.

Предположим, что банк изначально инвестировал некоторый объем средств в финансирование неэффективных проектов. Из рассматриваемой модели следует, что в случае, когда доля эффективных проектов в кредитном портфеле достаточно мала, бюджетные ограничения будут мягкими. Это объясняется тем, что доходы от данных проектов будут недостаточно велики, чтобы банки смогли продолжать финансирование неэффективных проектов с помощью исключительно собственных средств. Однако при обращении к правительству за субсидиями на рефинансирование проектов в даль-

нейшем будут финансироваться только неэффективные проекты, так как органы власти контролируют целевое использование предоставляемых средств.

Напротив, при конкурентной банковской системе, при которой банки не зависят от государственного субсидирования, финансирование неэффективных проектов будет прекращено по мере появления информации об их неэффективности.

(Aghion, Bolton, Fries, 1996) утверждают, что основная причина мягких бюджетных ограничений заключается в стимулах менеджмента банка не сообщать собственникам о потерях банка, что может приводить к банковским кризисам. В работе утверждается, что психологически для банковского менеджмента очень сложно отказаться от рефинансирования какого-либо проекта *ex post*, если *ex ante* было принято решение о финансировании данного проекта.

* * *

В целях анализа проблемы бюджетных ограничений региональных властей и воздействия устройства системы фискального федерализма на состояние бюджетных ограничений региональных властей был проведен краткий аналитический обзор исследований проблемы мягких бюджетных ограничений предприятий. Такой обзор необходим прежде всего для того, чтобы наиболее полно исследовать основные подходы к анализу проблемы мягких бюджетных ограничений экономических агентов, так как сами по себе исследования проблемы мягких бюджетных ограничений начались с анализа проблемы мягких бюджетных ограничений предприятий в централизованной экономической системе. Наш обзор позволяет сделать следующие выводы, которые помогают разработать подходы к анализу состояния бюджетных ограничений региональных властей.

Во-первых, проблема мягких бюджетных ограничений предприятий как объект анализа является относительно новой. Детальное изучение эффектов, оказываемых мягкими бюджетными ограничениями на поведение экономических агентов, началось в конце 1970-х годов в ходе анализа поведения предприятий в плановой экономике.

Во-вторых, проблема мягких бюджетных ограничений возникает, как правило, в тех случаях, когда во взаимоотношениях между экономическими агентами нарушаются принципы рыночной экономики – распределение финансовых ресурсов между заемщиками происходит нерыночным образом, финансовые ресурсы чрезмерно централизованы, решение о финансировании тех или иных проектов принимаются централизованно на основании принципов, отличающихся от соображений экономической эффективности проектов. Описанные способы принятия решений о финансировании инвестиционных проектов в силу асимметрии информации приводят к возникновению мягких бюджетных ограничений и негативному воздействию на поведение экономических агентов.

В-третьих, помимо общего снижения эффективности использования ресурсов в экономике наличие мягких бюджетных ограничений предприятий приводит к прочим негативным эффектам, среди которых необходимо отметить создание стимулов к снижению инноваций, а также содействие возникновению дефицита на товарных рынках.

В-четвертых, необходимо отметить, что основным способом противодействия смягчению бюджетных ограничений предприятий является создание децентрализованной конкурентной системы кредитования, не подверженной влиянию внешних факторов, в том числе предпочтений органов государственной власти, по поводу финансирования тех или иных инвестиционных проектов. В ряде случаев децентрализация системы государственного управления (включая фискальную децентрализацию) может позволить снизить уровень воздействия государственной власти на принятие решений в области финансирования инвестиционных проектов.

По итогам краткого рассмотрения подходов к анализу проблемы мягких бюджетных ограничений применительно к предприятиям мы выделили набор основных причин возникновения проблемы мягких бюджетных ограничений. По аналогии с проблемой мягких бюджетных ограничений предприятий далее мы будем рассматривать проблемы, связанные с мягкими бюджетными ограничениями субнациональных властей. Ниже будет показано, что природа мягких

бюджетных ограничений в условиях фискального федерализма несколько отличается от аналогичной проблемы применительно к предприятиям, однако в целом эти вопросы связаны между собой.

1.1.2. Мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей

В последние десятилетия во многих странах с развитой и развивающейся экономикой произошло политическое и экономическое осознание недостаточных возможностей центральных властей в полной мере обеспечить качественное предоставление некоторых общественных благ. Это привело к разделению властных полномочий и полномочий по управлению бюджетными ресурсами на несколько уровней независимо от формального государственного устройства (унитарного или федеративного). Таким образом, в современном мире помимо традиционных федераций – США, Канады, ФРГ, Швейцарии и т.д. появилось достаточно большое количество государств, которые, формально не являясь федерациями, тем не менее характеризуются многоуровневым бюджетным устройством и большей или меньшей самостоятельностью субнациональных властей в принятии фискальных решений.

В этой связи необходимо отметить, что индустриальные страны имеют как опыт, так и историю фискальной децентрализации, в то время как развивающиеся страны и страны с переходной экономикой только начинают осваивать практику такой децентрализации. Зачастую слабость финансовых и политических институтов в развивающихся странах усугубляет проблемы, связанные с разделением полномочий и соблюдением финансовой дисциплины.

Опыт децентрализованных стран позволяет изучить воздействие децентрализации с точки зрения эффективности и справедливости распределения ресурсов, а также ее воздействие на макроэкономическую стабильность. С одной стороны, решения, принимаемые на субнациональном уровне, в большей степени отражают предпочтения населения административной единицы государства, что увеличивает эффективность предоставления общественных благ в целом; с другой стороны, это приводит к новым издержкам и расходам, уменьшающим потенциальные выгоды. Такие издержки связаны как

с потерями из-за отказа от экономии на масштабе при производстве общественных благ, так и с тем, что децентрализация финансовой и политической власти с большой вероятностью порождает оппортунистическое поведение органов власти субнационального уровня, т.е. принятие неэффективных фискальных решений в ожидании оказания финансовой поддержки со стороны вышестоящих властей.

Финансовая дисциплина на субнациональных уровнях власти, вероятно, представляет собой одну из наиболее серьезных проблем для децентрализованной экономики. Очевидно, что при жестких бюджетных ограничениях расходы, осуществляемые в объеме, превышающем имеющиеся ресурсы, могут привести к нежелательным последствиям (банкротство, внешнее управление) для фирмы или для органа государственной власти, что заставляет менеджмент более эффективно управлять ресурсами. Однако, как уже было показано выше, применительно к фирмам может возникнуть ситуация, когда они могут увеличивать затраты или потребление, не неся при этом полных издержек на производство или потребление товаров и услуг.

Аналогичная проблема может наблюдаться и применительно к субнациональным органам власти, которые имеют возможность получать финансовую поддержку от вышестоящих властей. При этом основные исследования проблемы мягких бюджетных ограничений в системе фискального федерализма направлены на решение следующих задач: определение условий возникновения проблемы мягких бюджетных ограничений в межбюджетных отношениях, анализ экономических последствий возникновения проблемы мягких бюджетных ограничений, способы оценки степени жесткости бюджетных ограничений, а также анализ путей противодействия негативным эффектам мягких бюджетных ограничений в межбюджетных отношениях.

Ниже мы рассмотрим основные предпосылки возникновения мягких бюджетных ограничений на субнациональном уровне власти и управления, а также проведем аналитический обзор теоретических моделей, касающихся экономических эффектов, способов оценки и

путей противодействия негативным эффектам мягких бюджетных ограничений.

Предпосылки возникновения мягких бюджетных ограничений субнациональных властей

Рассматривая аналитические подходы к исследованию проблемы мягких бюджетных ограничений субнациональных властей, необходимо отметить, что эта проблема возникает в двух случаях (см. (Inman, 2003)):

1) при наличии у субнациональных властей стимулов к выбору такой стратегии поведения, которая приводит к получению дополнительной (непредусмотренной) финансовой помощи от национальных властей;

2) при возникновении угрозы финансового кризиса в регионе национальные власти предпочитают отказаться от первоначально заявленной политики в области распределения финансовых ресурсов и выделения субнациональным властям дополнительной финансовой помощи. Зная это, субнациональные власти ожидают такую помощь, и такое ожидание оказывает влияние на их поведение.

Следует отметить, что второй случай является основной причиной существования мягких бюджетных ограничений субнациональных властей. Его суть заключается в том, что национальные власти *ex ante* находят оптимальным отказывать в предоставлении дополнительной финансовой поддержки национальным властям в целях поддержания финансовой дисциплины, однако *ex post*, при возникновении финансовых сложностей у субнациональных властей, оптимальным решением для национальных властей является предоставление региону непредусмотренной финансовой помощи (Kornai, Maskin, Roland, 2003). Таким образом, в силу собственных предпочтений национальные власти оказываются не в состоянии придерживаться провозглашенных принципов отказа от предоставления дополнительной финансовой поддержки для обеспечения платежеспособности субнациональных властей.

Как можно понять из существа проблемы, мягкие бюджетные ограничения не являются результатом прямого выбора направлений бюджетной политики национальными властями (так как для их воз-

никновения необходимо нарушение первоначально заявленных планов по распределению финансовых ресурсов). Скорее, причинами возникновения этого явления служат институциональные особенности государств с многоуровневым бюджетным устройством. Некоторые из них будут рассмотрены ниже.

а) Вертикальная несбалансированность бюджетной системы

Вертикальная несбалансированность является достаточно распространенной характеристикой бюджетных систем государств с многоуровневым устройством (*Бюджетный федерализм...*, 2001) и возникает вследствие превышения степени децентрализации расходных полномочий (или расходных обязательств) над степенью централизации налоговых полномочий. Причиной этого является дифференциация финансового положения (уровня развития) регионов и необходимость в перераспределении ресурсов (см. (*Луговой, Кадочников и др.*, 2001)). Мягкие бюджетные ограничения не возникают, если субнациональные власти не зависят от национальной финансовой помощи (т.е. при возможности полностью финансировать расходы за счет собственных доходных источников) (*Rodden*, 2001). Соответственно, в отсутствие широких доходных полномочий (определяемых центральными властями), т.е. невозможности увеличить налоговую нагрузку на субнациональном уровне субнациональные власти получают неформальное право обращаться к национальным властям за финансовой поддержкой.

Более того, субнациональные налогоплательщики и кредиторы в случае ограниченных доходных возможностей субнациональных властей склонны перекладывать ответственность на национальные власти при возникновении финансовых сложностей, а национальные власти несут обязательства по предоставлению дополнительной финансовой помощи регионам, так как при высокой централизации доходных полномочий только национальные власти располагают

возможностями экстренного решения возникающих финансовых проблем².

Наличие вертикальной несбалансированности бюджетной системы обостряет проблему распределения общего фонда финансовой помощи (*common-pool problem*), создаваемую мягкими бюджетными ограничениями субнациональных властей (см. также раздел настоящей работы «Экономические эффекты мягких бюджетных ограничений»). Формальный анализ такой ситуации содержится в (*Garcia-Mila, Goodspeed, McGuire, 2001*), где представлена двухпериодная модель взаимодействия между национальными и субнациональными властями, обладающая следующими характеристиками:

- во втором периоде национальные власти предоставляют дополнительную финансовую поддержку субнациональным властям;
- такая дополнительная финансовая помощь предоставляется с целью содействия погашению долга субнациональных властей, возникшего вследствие субнациональных заимствований в первом периоде, и финансируется национальными властями за счет повышения пропорциональной ставки национального подоходного налога.

Таким образом, в случае предоставления дополнительного гранта региону налоговые платежи региональных налогоплательщиков увеличиваются, но на сумму, меньшую, чем сумма предоставленной финансовой помощи. В результате для региона в целом стоимость (налоговая цена) заимствований уменьшается, что создает стимулы к осуществлению дополнительных заимствований. Более того, налоговая цена заимствований снижается с уменьшением размера региона, что влечет за собой увеличение стимулов к осуществлению заимствований (к проведению более рискованной финансовой политики).

² В качестве примера можно привести тот факт, что, например, в странах с высокой 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, 2001; Rodden, Eskeland, Litvack, 2003*)).

б) Наличие собственных доходных полномочий субнациональных властей

При рассмотрении причин возникновения проблем, связанных с мягкими бюджетными ограничениями субнациональных властей, необходимо отметить, что даже в условиях незначительной вертикальной бюджетной несбалансированности, когда субнациональные власти финансируют собственные расходные полномочия за счет поступлений налогов, взимающихся с налоговых баз, отличающихся от баз центральных налогов, налоговые полномочия субнациональных властей могут быть незначительными (например, ФРГ или Россия). То есть степень свободы субнациональных властей в изменении налоговых ставок, определении налоговой базы, предоставлении налоговых льгот и т.д. может быть крайне невысокой (см. *Бюджетный федерализм..., 2001*). Подобное отсутствие гибкости в выборе собственных доходных источников и уровня налоговых доходов (другими словами, отсутствие автономии в принятии налоговых решений) может привести к тому, что субнациональные власти будут располагать ограниченными возможностями по мобилизации дополнительных бюджетных доходов при возникновении финансовых трудностей. 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 поддержки из национального бюджета.

в) Устройство системы межбюджетных трансфертов

Даже при высокой степени вертикальной несбалансированности бюджетной системы проблема мягких бюджетных ограничений может не возникнуть, если система межбюджетных трансфертов, используемая в стране, основывается не на дискреционных решениях, а находится в рамках законодательно установленных и четко соблюдаемых процедур (см. *Rodden, 2001*). При явных и однозначно определенных критериях распределения трансфертов и отсутствии

дискреционных трансфертов даже в случае возникновения финансовых сложностей можно не допустить выделения не предусмотренных правилами грантов³. Напротив, при таких правилах распределения межбюджетных трансфертов, которые допускают манипулирование критериями, оказывающими влияние на величину финансовой помощи, либо в случаях, когда такие критерии нечетко определены, субнациональные власти имеют возможность убедить национальные власти использовать свои возможности по выделению дополнительных средств в рамках общей системы финансовой помощи. При этом именно в силу нечеткости критериев национальные власти не будут иметь возможности сослаться на то, что система распределения межбюджетных трансфертов не позволяет выделить дополнительное финансирование.

Вместе с тем даже наличие четко сформулированных правил и критериев распределения финансовой помощи между субнациональными бюджетами не всегда способно полностью гасить ожидания получения дополнительной финансовой помощи из национального бюджета. Важное значение имеет не только наличие таких правил и критериев, но и их формулировка. Например, в случае, если в Конституции или ином законодательном акте установлена обязанность национальных властей в том или ином виде содействовать выравниванию уровня предоставления важнейших общественных благ на всей территории страны, то в случае финансового кризиса национальные власти обязаны пойти на смягчение бюджетных ограничений и предоставить не предусмотренную в явном виде финансовую помощь (в 1970–1980-х годах две федеральные земли ФРГ – Бремен и Саарланд – получили непредусмотренную финансовую помощь из федерального бюджета именно по этой причине) (см. (*Vigneault, 2005*)).

³ Подробнее о различных способах распределения межбюджетных трансфертов и создаваемых ими стимулах см. (*Кадочников, Синельников и др., 2002*).

г) *Распределение расходных полномочий между уровнями власти*

Общей чертой межбюджетных отношений в государствах с децентрализованными полномочиями по предоставлению общественных благ является существование обязанности субнациональных властей по оказанию ключевых общественных услуг в соответствии с принятыми на национальном уровне минимальными социальными стандартами или любыми иными расходными мандатами (см. (*Vigneault, 2005*)). При наличии системы минимальных социальных стандартов выдерживать жесткость бюджетных ограничений национальному правительству становится затруднительно в силу законодательных ограничений (см. (*Rodden, Eskeland, Litvack, 2003; von Hagen, Dahlberg, 2001*)). Особенно это актуально в случае, если ответственность за предоставление общественного блага несут совместно два уровня власти – в этом случае избиратели возлагают ответственность за предоставление (сбои в предоставлении) данного блага на оба уровня власти.

В работе (*Wildasin, 1997*) показано, что вероятность предоставления дополнительной финансовой помощи возрастает с ростом масштаба положительных экстерналий от создаваемых на субнациональном уровне общественных благ. Отсюда следует, что вероятность смягчения бюджетных ограничений повышается для крупных административно-территориальных образований, поскольку положительные экстерналии от предоставляемых ими общественных благ могут быть относительно высоки. В работе (*Wildasin, 1997*) предполагается, что на первом этапе национальные власти в целях увеличения объема предоставления общественных благ на субнациональном уровне объявляют об использовании программы софинансирования. На втором этапе с учетом условий софинансирования субнациональные власти выбирают уровень предоставления общественных благ. На финальном этапе национальные власти могут принять решение о выделении дополнительной к объявленным объемам софинансирования финансовой помощи в случае, если уровень предоставления субсидируемых общественных благ, выбранный субнациональными властями, ниже оптимального (такое решение

принимается вследствие наличия положительных экстерналий, создаваемых данным видом субнациональных общественных благ). Проблема мягких бюджетных ограничений возникает на втором этапе, когда субнациональные власти могут выбрать такой уровень налогообложения и предоставления общественных благ, который заведомо будет ниже оптимального с целью получения дополнительной финансовой поддержки из центра. При этом перед субнациональными властями стоит проблема выбора между издержками от неоптимального уровня предоставления общественных благ и выгодами от дополнительного финансирования.

д) 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. Например, в целях создания благоприятного впечатления от проводимой политики они могут принимать следующие решения (см. *(Alesina, Perotti, 1999)*):

- завышать оценки темпов экономического роста в регионе;
- завышать оценки положительных эффектов от принимаемых решений;
- завышать оценки изменений бюджетных доходов вследствие изменений в налоговой политике;
- принимать такой среднесрочный бюджет, в котором большинство неблагоприятных изменений приходится на дальние периоды.

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

региональными властями решения будут в большей степени отражать предпочтения бюрократии, а не предпочтения избирателей.

е) Степень самостоятельности в принятии решений о заимствованиях

При отсутствии ограничений на предельный объем заимствований субнациональных властей вероятность их оппортунистического поведения повышается. В ситуации, когда субнациональные власти имеют возможность осуществлять заимствования и при этом существует вероятность предоставления экстренной поддержки со стороны национальных властей, субнациональные власти могут перекладывать кредитные риски на национальные власти. По этой причине многие страны используют различные ограничения как на предельный объем заимствований субнациональных властей, так и на прочие аспекты деятельности местных властей, связанные с осуществлением заимствований (см. *(Ter-Minassian, 1997)*).

При мягкости бюджетных ограничений кредитные риски и связанные с ними издержки перекладываются на национальное правительство. В этом случае избыточные заимствования при отсутствии ограничений на их предельный объем могут составлять значительную величину, так как субнациональные власти и избиратели воспринимает проекты, финансируемые за счет заемных средств, менее затратными, чем проекты, финансируемые за счет налоговых доходов (см. *(Poterba, 1995)*). 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 которого увеличивается пропорционально размеру субнационального административно-территориального образования, испытывающего финансовые трудности. (В экономической литературе эта проблема получила название «*too big to fail*» *problem* – см. *(Wildasin, 1997)*).

Возникновение мягких бюджетных ограничений вследствие оппортунистического поведения региональных властей можно продемонстрировать с помощью модели Айзенмана (*Aizenman, 1994*). В этой модели показывается, что при определенных условиях существование мягких бюджетных ограничений неизбежно. Автор предполагает, что в центральное правительство входят региональные представители, которые принимают решения о государственных расходах, исходя из максимизации функции полезности репрезентативного жителя регионов. Если установленный ими уровень расходов выше общенациональных доходов, то это приводит к наращиванию объема государственного долга. При этом функция полезности репрезентативного потребителя является взвешенной суммой функций полезности за бесконечное число периодов времени, причем полезность в каждом следующем периоде учитывается с весом, убывающим в геометрической прогрессии.

Модель предполагает, что региональные власти могут либо придерживаться собственного бюджета, и тогда его поведение считается добросовестным, либо завышать свои расходы путем наращивания государственного долга, и тогда его поведение считается оппортунистическим. Кроме того, считается, что оппортунистическое поведение обнаруживается по прошествии двух периодов с единичной вероятностью. Поэтому горизонт планирования добросовестных чиновников состоит из бесконечного числа периодов, а горизонт планирования недобросовестных чиновников состоит только из двух периодов. Из модели следует вывод: возникновение мягких бюджетных ограничений зависит от соотношения полезностей добросовестных и недобросовестных чиновников правительства – в случае, если не существует таких значений объема долга властей, при которых полезность от добросовестного поведения чиновников превышает полезность от недобросовестного поведения, избежать возникновения мягких бюджетных ограничений невозможно.

ж) Устройство федеративного государства и текущие политические задачи

Во многих федерациях национальные власти располагают ограниченными возможностями по оказанию влияния на расходные и доходные решения субнациональных властей, которые могут быть закреплены конституционным актом, внести изменения в который возможно лишь с одобрения парламента. При этом федеративное устройство государства, как правило, предполагает существование верхней палаты парламента, формируемой из региональных представителей (см. *(Rodden, 2001)*). Такое 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 иных решений – см. *(Alesina, Perotti, 1999; Rodden, 2001)*). Как будет показано ниже, именно такая ситуация явилась основным препятствием для ужесточения бюджетных ограничений в Бразилии.

При этом возможна ситуация, когда в такой системе принятия решений финансово устойчивые регионы поддерживают создание мягких бюджетных ограничений для всех региональных властей (в том числе и для себя) и в отсутствие политического торга. Так, если дополнительная финансовая поддержка оказывается за счет доходов от национальных налогов, разделяемых по фиксированным ставкам между уровнями бюджетов, крупные регионы с высокой бюджетной обеспеченностью и низкими налоговыми полномочиями могут 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 будет лежать на национальных властях (см. *(Kohlscheen, 2003)*).

Стимулы к смягчению бюджетных ограничений возникают также в случае возникновения политических выгод национальных властей от такого смягчения. Например, в предвыборный период, стремясь получить поддержку региональных избирателей, национальные вла-

сти могут поощрять рост бюджетных расходов на региональном уровне, предоставляя впоследствии дополнительную финансовую помощь региональным бюджетам.

з) Репутация национальных властей

В случае если предоставление нерегулярной финансовой помощи является распространенной практикой (даже в случае объективных причин для такой помощи), ожидания дополнительной финансовой помощи у субнациональных властей возрастают. Поэтому национальные власти в целях недопущения усиления ожиданий со стороны субнациональных властей о предоставлении дополнительной финансовой помощи могут намеренно отказываться от дополнительного финансирования региональных бюджетов в случае возникновения у последних финансовых сложностей (см. (*Pettersson-Lidbom, Dahlberg, 2003*)).

и) Асимметрия информации

Национальные власти могут не располагать информацией о том, насколько финансовый кризис на субнациональном уровне вызван объективными причинами (например, негативным внешним шоком) или оппортунистическим поведением субнациональных властей. В случае асимметрии информации для субнациональных властей существуют стимулы к заявлениям о том, что финансовый кризис является следствием внешнего шока и, следовательно, объективно необходимо оказание непредусмотренной финансовой поддержки.

G. Gilbert (Gilbert, 2001) предлагает модель для анализа взаимоотношений федерального центра и региональных (местных) властей Российской Федерации в рамках модели принципала-агента. В модели предполагается, что региональные (местные) власти запрашивают финансовую помощь, при этом федеральный центр может либо выделить запрашиваемую величину помощи, либо, затратив некоторый объем средств на проверку, выяснить, какой на самом деле необходим объем помощи региону, и соответственно его выделить или наложить штраф, если регион запросил больше, либо дать дополнительно некоторую сумму в качестве бонуса, если запрошенная сум-

ма соответствует необходимой. В такой постановке, если проверка связана с некоторыми издержками, центральное правительство несет информационные издержки по определению того, сообщают ли регионы необходимую информацию. В работе рассматриваются различные варианты штрафа или бонуса, при этом целью национального правительства является минимизация информационных издержек.

Результатом анализа является формулирование условий, при которых регионы запрашивают необходимый объем финансовой помощи, зависящий от того, каковы вероятность проверки и ее стоимость, вид и величина штрафа и бонуса в условиях симметрично и асимметрично распределенной информации о типе региона (о необходимой величине финансовой помощи). С содержательной точки зрения в работе делается вывод о том, что в российских условиях, когда проверка существенно затруднена из-за недостаточной информационной прозрачности и институциональной среды, информационные издержки очень высоки, предпочтительнее использовать простые методы поощрения и наказания регионов за их действия, а также стремиться к снижению величины информационных издержек.

Экономические эффекты мягких бюджетных ограничений субнациональных властей

Выделение финансовой помощи и смягчение бюджетных ограничений приводят к возникновению ряда эффектов и изменению поведения субнациональных властей. Ниже приведены краткая характеристика и возможные последствия таких эффектов.

а) Различные аспекты смягчения бюджетных ограничений субнациональных властей

Финансирование расходов за счет внешних источников

Любое получение доходов из внешних источников (в форме грантов или заимствований) приводит в определенном смысле к смягчению бюджетных ограничений – субнациональные власти получают возможность финансировать предоставляемые общественные блага в объеме, превышающем изначально заданный уровень собственных доходов.

Если мы рассматриваем налоговую цену общественных благ как величину налоговых доходов бюджета, отнесенную к объему предоставления общественных благ, то получение нецелевой нерегулярной финансовой помощи от федерального центра, которая хотя бы частично направляется на производство общественных благ, приводит к снижению налоговой цены предоставляемых общественных благ (см. (Wilde, 1968)). 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 них. Помимо увеличения расходов, с выделением финансовой помощи в этом случае связан ряд эффектов, например, утечка гранта в частный сектор за счет снижения налогов, наличие или отсутствие негативных фискальных стимулов (в зависимости от того, вызывает ли увеличение финансовой помощи сокращение налогов), «fly-paper effect» и др. Вопрос о том, как получение федеральной финансовой поддержки в виде гранта влияет на налоговые доходы и величину расходов регионов, был нами изучен в работе, посвященной фискальному поведению региональных властей (см. (Кадочников, Синельников и др., 2002)).

Изменение предельной цены предоставления общественных благ и фискальная иллюзия

В модели выбора между общественными и частными благами угол наклона бюджетного ограничения может рассматриваться как налоговая (относительная) цена общественных благ⁴. При выделении безусловной финансовой помощи бюджетное ограничение будет смещаться параллельно начальному положению без изменения так определяемой налоговой цены общественного блага, т.е. изменение выбираемых объемов частного и общественного блага будет

⁴ Угол наклона бюджетного ограничения в данном случае показывает, на сколько 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 налоговая цена общественных благ равна 1.

происходить только в результате эффекта дохода без эффекта замещения⁵.

Если при выделении безусловной финансовой помощи из федерального бюджета региональные власти считают, что эта помощь выделяется для увеличения бюджетных расходов, то она будет использована 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) изменилась, хотя фактически она осталась прежней (произошел параллельный сдвиг бюджетного ограничения из-за эффекта дохода). Соответственно, региональные власти осуществляют свой выбор, как если бы кроме эффекта дохода наблюдался также эффект замещения, действующий в сторону увеличения объема предоставления общественных благ. Данная ситуация может быть интерпретирована как ситуация фискальной иллюзии, ее результатом является завышение расходов на предоставление общественных благ сверх оптимального уровня и, таким образом, сокращение благосостояния в регионе.

Фискальная иллюзия может также возникать, если при голосовании за объем общественных благ репрезентативный потребитель неправильно оценивает объем налогов, который он фактически уп-

⁵ Необходимо отметить, что если функция полезности субнациональных властей (репрезентативного потребителя) отличается от функции Кобба–Дугласа, то эффект дохода будет сопровождаться изменениями доли расходов на общественные блага, финансируемой за счет собственных доходов. В некоторых случаях центральное правительство может стимулировать расходы по какой-либо статье, выделяя финансовую помощь на условиях софинансирования со стороны региона. В этом случае будут наблюдаться эффект дохода и эффект замещения. Эффект дохода, как и в случае безусловной финансовой помощи, будет приводить к росту предоставления и частного, и общественного блага, а эффект замещения будет приводить к росту потребления общественного блага и снижению потребления частного блага, изменяя наклон бюджетного ограничения и соответственно определяемую им относительную налоговую цену общественных благ. Конечный эффект для частного блага будет зависеть от вклада каждого эффекта. Учитывая, что в данном случае при неизменных налоговых доходах субнационального бюджета объем предоставляемых общественных благ возрастает, величина налогов, уплачиваемых жителями региона в расчете на единицу общественного блага, при этом снижается.

латит за увеличение бюджетных расходов, руководствуясь существующими налоговыми платежами, сопоставляя получаемый объем общественных благ и сумму уплачиваемых налогов⁶.

Смещение расходов в сторону увеличения по сравнению с оптимумом при выделении блочного гранта возможно не только из-за эффекта фискальной иллюзии. Предположим, например, что региональные власти не могут увеличить потребление частных благ при выделении финансовой помощи (например, если они не могут или не успевают в данном бюджетном году снизить налоги или увеличить субсидии и т.п.). В этом случае финансовая помощь используется полностью для финансирования общественных благ. Бюджетное ограничение в этом случае имеет излом, цена увеличения объема предоставления общественных благ остается прежней, цена уменьшения становится бесконечной⁷.

Можно привести другую формулировку эффекта фискальной иллюзии, предполагающую, что региональные власти (избиратели) занижают оценку налоговой цены общественных благ по сравнению с фактической из-за того, что неправильно представляют себе структуру налоговой системы и распределение налогового бремени (см. *(Wagner, 1976)*). Например, при сравнении проектов, финансируемых за счет прямых или косвенных налогов, региональные власти

⁶ В частности, Lindahl (см. *(Lindahl, 1919; Johnson, 1965)*) утверждал, что индивидуумы «предъявляют спрос» на общее количество общественных благ на основе определенного распределения налогового бремени: на каждого индивидуума приходится определенная доля налогов в расходах на предоставление общественных благ. Соответственно, результатом голосования при сопоставлении с приростом полезности уплачиваемых (в среднем на единицу блага) налогов может быть увеличение расходов по сравнению с ситуацией сопоставления увеличения полезности с необходимостью увеличения налогов для финансирования предельной единицы общественного блага (в ряде случаев, если доля расходов на общественное благо совпадает с его относительной налоговой ценой, выбор между частными и общественными благами может быть в рассматриваемых случаях одинаковым, однако в общем случае они различаются).

⁷ Касательная к кривой постоянной полезности в оптимальной точке в этом случае может иметь другой наклон, чем до выделения гранта. В этом смысле при ограничении на увеличение потребления частных благ происходит сокращение цены предоставления общественных благ.

(избиратели) могут отдать предпочтение повышению косвенных налогов, поскольку в этом случае субъективная оценка повышения налогового бремени ниже. В этом случае также возникает эффект фискальной иллюзии: занижение налоговой цены общественных благ приводит к смещению от оптимума в сторону увеличения расходов бюджета.

Возможна также более сложная ситуация, когда региональные власти могут экспортировать налоговое бремя, например, вводить налоги на товары, потребляемые вне региона. При этом налоговая цена общественных благ снижается из-за того, что часть налогов оплачивают потребители из других регионов. В этом случае фискальная иллюзия приводит к возникновению негативных эффектов, которые заключаются в том, что субнациональные власти не принимают во внимание предпочтения национальных налогоплательщиков при принятии решений по поводу осуществления расходов и привлечения заимствований. В результате можно показать, что вследствие такого эффекта и возникающей мягкости бюджетных ограничений фактический уровень бюджетных расходов и субнациональных заимствований также превышает эффективный уровень (см. (*Goodspeed, 2001; Von Hagen, Dahlberg, 2002*)).

Таким образом, фискальная иллюзия возникает в случае несовершенной информации, когда либо региональные власти неверно представляют, на что именно выделяется финансовая помощь, либо избиратели в результате неверных представлений о фактическом налоговом бремени или издержках предоставления общественных благ считают, что при выделении финансовой помощи относительная цена общественных благ снижается. В случае фискальной иллюзии выделение финансовой помощи приводит как к эффекту дохода, так и к эффекту замещения, а следовательно, и к избыточному по сравнению с общественным оптимумом предоставлению общественных благ.

Необходимо также отметить, что в случае финансирования общественных благ за счет других источников (например, за счет кредиторской задолженности) выделение финансовой помощи, объем которой зависит от кредиторской задолженности, неправильные представления относительно фактической стоимости увеличения креди-

торской задолженности и другие аналогичные описанным выше эффекты могут также приводить к изменению цены предоставления общественных благ и объема расходов по сравнению с оптимальным уровнем⁸.

б) Недобросовестное (оппортунистическое) поведение региональных властей

В данном подразделе рассмотрены возможные механизмы возникновения мягких бюджетных ограничений, связанные с оппортунистическим поведением регионов.

Мягкие бюджетные ограничения

Как было отмечено выше, выделение любой финансовой помощи приводит к снижению налоговой цены, определяемой как величина налогов, уплачиваемых жителями субнационального образования, к объему предоставляемых общественных благ, а следовательно, и к смягчению бюджетных ограничений. Далее при проведении анализа мы не будем рассматривать любое подобное получение помощи как ситуацию мягких бюджетных ограничений. Под ситуацией мягких бюджетных ограничений мы будем понимать ситуацию, возникающую только в результате оппортунистического поведения регионов. Одним из примеров такого поведения регионов может быть наращивание кредиторской задолженности по социально важным статьям расходов в расчете на дополнительную финансовую помощь федерального центра, выделяемую на погашение этой задолженности.

Проблема мягких бюджетных ограничений в межбюджетных отношениях может быть рассмотрена с помощью последовательной игры национальных и субнациональных властей, предложенной в (Inman, 2003). В рамках этой игры происходит следующее:

а) на первом этапе национальные власти объявляют свою политику в области распределения финансовой помощи;

б) на втором этапе субнациональные власти принимают фискальные решения (т.е. решения об осуществлении расходов, установле-

⁸ В данном случае можно говорить не о налоговой цене общественных благ, а о цене общественных благ по отношению к кредиторской задолженности.

нии субнациональных налогов либо о привлечении и погашении займов), 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 о нарушении объявленных принципов распределения финансовой помощи с целью оказания поддержки субнациональным властям.

Если национальные власти заинтересованы в предотвращении возникновения кризисной ситуации путем оказания непредусмотренной финансовой поддержки субнациональным властям на последнем этапе, то последние принимают во внимание данное обстоятельство при принятии собственных фискальных решений на втором этапе. Таким образом, негативные последствия мягких бюджетных ограничений для субнациональных властей проявляются в увеличении сверх оптимального уровня объема производства общественных благ. Это происходит за счет того, что субнациональные власти ожидают выделения непредусмотренной первоначально заявленными условиями финансовой поддержки от национальных властей в случае возникновения у регионального правительства финансовых трудностей, и такое ожидание оказывает влияние на поведение субнациональных властей. Ситуации, не связанные с оппортунистическим поведением регионов, мы будем называть жесткими бюджетными ограничениями.

Недобросовестное поведение субнациональных властей связано с объективным противоречием, заложенным в принципах функционирования государства с многоуровневым бюджетным устройством и децентрализованными полномочиями по предоставлению общественных благ. С одной стороны, в целях повышения эффективности предоставления общественных благ и соответствия деятельности органов власти региональным предпочтениям национальные власти заинтересованы в максимально возможной децентрализации полномочий по сбору налогов и предоставлению общественных благ. С другой стороны, избиратели субнациональных властей одновременно являются избирателями для национальных властей, поэтому в

случае финансовых затруднений на субнациональном уровне для национальных властей может быть оптимальным нарушение первоначально установленных принципов распределения финансовых ресурсов и предоставление дополнительной финансовой поддержки субнациональным бюджетам. Это, в свою очередь, создает стимулы для построения субнациональными властями такой стратегии поведения в области предоставления общественных благ и налогообложения, которая основана на ожидании дополнительной финансовой поддержки и, в конечном счете, приводит к неоптимальному в масштабах всей совокупности регионов и страны в целом объему предоставления общественных благ (см. *Inman, 2003*).

В работе (*Rodden, Eskeland, Litvack, 2003*) на основе изучения опыта 11 стран были сделаны выводы о том, что более эффективным является устройство многоуровневой системы органов власти, характеризующееся жесткими бюджетными ограничениями субнациональных властей. Как утверждают авторы, субнациональные власти могут иметь жесткие бюджетные ограничения в странах с различным уровнем бюджетной самостоятельности субнациональных властей: как в сильно децентрализованных федерациях, так и в странах с унитарным государственным устройством. Подробнее опыт зарубежных государств в области содействия смягчению или ужесточению бюджетных ограничений субнациональных властей, позволяющий делать выводы о практических предпосылках и последствиях мягких бюджетных ограничений для функционирования системы общественных финансов, будет рассмотрен далее в настоящей работе.

Проблема общего пула

Необходимо отметить, что в случае, когда поведение региональных властей оказывает влияние на величину финансовой помощи и при этом общий объем выделяемой субнациональным образованиям ограничен, может наблюдаться проблема общего пула (*common-pool problem*) (см. *Pisauro, 2001; Von Hagen, Dahlberg, 2002*). Эта проблема характеризуется тем, что регионы не только предпринимают ряд действий для увеличения объема получаемой ими от федерального центра финансовой помощи, но и конкурируют между собой с

целью увеличить объем помощи за счет других регионов. Другими словами, издержки выделения финансовой помощи одному из регионов распределятся между налогоплательщиками других субнациональных образований.

в) *Негативные макроэкономические эффекты*

Таким образом, ситуацию мягких бюджетных ограничений субнациональных властей можно определить как предоставление национальными властями своего рода страховых услуг субнациональным властям от риска возникновения фискального кризиса (см. (Pisauro, 2001)). Это приводит к возникновению риска недобросовестного поведения (*moral hazard*) субнациональных властей в части принятия последними бюджетных решений, увеличивающих расходы или сокращающих доходы.

Мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей приводят к возникновению негативных макроэкономических эффектов. Так, избыточные бюджетные расходы и заимствования, являющиеся следствием мягких бюджетных ограничений на субнациональном уровне, могут создавать помехи для эффективного проведения национальными властями фискальной и денежно-кредитной политики (см. (Prud'homme, 1995)). Помимо этого, появляющийся в результате таких расходов избыточный спрос оказывает давление на цены. Последствия таких эффектов осложняются тем обстоятельством, что избыточный уровень государственных расходов может приводить к снижению частных инвестиций и частного потребления в экономике. В итоге, мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей способны создать серьезные препятствия на пути макроэкономической стабилизации.

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 к финансированию нежизнеспособных, рискованных проектов либо проектов, основной целью которых является повышение попу-

лярности субнациональных властей (см. (*Cariago, Weingast, 2000; Von Hagen, Dahlberg, 2002*)).

Как уже говорилось выше, наличие мягких бюджетных ограничений обусловлено готовностью национальных властей предоставить дополнительную финансовую помощь субнациональному уровню власти. При этом в отличие от финансирования расходов субнациональных властей за счет собственных налоговых доходов, привлечение в качестве источника доходов финансовой помощи означает увеличение налогового бремени на всех налогоплательщиков страны. Таким образом, наличие мягких бюджетных ограничений свидетельствует о негативных экстерналиях, при которых субнациональные власти при принятии решений о заимствованиях и финансировании расходов не принимают во внимание благосостояние жителей иных регионов. В результате, уровень общих государственных расходов и государственных заимствований может намного превышать эффективный уровень (см. (*Goodspeed, 2001; Pisauro, 2001; Von Hagen, Dahlberg, 2002*)).

Таким образом, нетрудно видеть, что мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей приводят к возникновению целого ряда негативных экономических эффектов, которые сводятся как к превышению эффективного уровня государственных расходов, так и к эффектам более общего характера – к созданию препятствий для роста частных инвестиций и росту неэффективных инвестиционных проектов повышенного риска.

г) Недостаточные стимулы для приложения фискальных усилий

В работе (*Журавская и др., 2003*) исследуются причины и следствия слабости фискальных стимулов в России на местном уровне (т.е. стимулов не только к эффективному расходованию бюджетных средств, но и к повышению уровня собственных налоговых доходов). В данном исследовании, изучающем деятельность органов местного самоуправления в России, под бюджетными стимулами понимаются побудительные мотивы, существующие для муниципалитетов, которые своими действиями в сфере административного ре-

гулирования определяют темпы развития малого и среднего бизнеса в стране.

В работе показано, что в среднем по России стимулы муниципалитетов по содействию росту малого и среднего бизнеса и реструктуризации крупных предприятий остаются слабыми. Особенно слабыми является «положительные» стимулы муниципалитетов, формулируемые обязательством регионов не изымать у муниципалитетов доходы, полученные в результате осуществления усилий по увеличению налоговой базы. Основными причинами слабых бюджетных стимулов муниципалитетов наряду с «захватом крупным бизнесом власти» на региональном уровне и политической неспособностью региональных властей взять на себя обязательства не экспроприировать доходы муниципалитетов являются мягкие бюджетные ограничения регионов. По мнению авторов, усиление влияния федеральной власти, под которым понимается четкое и эффективное выполнение своих функций и контроля в рамках более узких и гораздо более четко прописанных в законодательстве полномочий, может позволить реализовать значительно более эффективный вариант развития, при котором центральные власти оказываются способными создать благоприятную институциональную среду.

Следует отметить, что наблюдения, сделанные в данной работе, свидетельствуют о том, что существующая в России система межбюджетных отношений на субрегиональном уровне не создает для муниципальных образований положительных стимулов (т.е. стимулов по развитию своей налоговой базы). Данный вывод не дает прямого ответа на вопрос, характерна ли для российской системы межбюджетных отношений проблема отрицательных фискальных стимулов, т.е. выделение муниципальным властям дополнительной, не предусмотренной ранее, финансовой помощи в случае возникновения финансовых трудностей (например, падения доходов или роста расходов).

Наши предыдущие исследования в отношении стимулов, создаваемых системой федеральной финансовой помощи для российских региональных властей (см. *(Кадочников, Синельников-Мурылев и др., 2002)*), показали, что в период до 2002 г. анализ эмпирических дан-

ных не позволял сделать вывод о наличии в России негативных фискальных стимулов для субъектов Федерации. При этом федеральные финансовые средства компенсировали в среднем лишь 40% изменения региональных бюджетных доходов (см. (Кадочников, Синельников-Мурылев и др., 2003)).

Способы оценки состояния бюджетных ограничений субнациональных властей

При анализе подходов к эмпирическим оценкам состояния бюджетных ограничений субнациональных властей необходимо отметить, что данные оценки связаны с определенными сложностями. Так, при проведении такого анализа принято считать, что субнациональные власти характеризуются мягкими бюджетными ограничениями, если они принимают решения о расходах и заимствованиях, не исходя из соображений экономической или социальной эффективности таких решений самих по себе, а в большей степени на основании ожидания (или отсутствия ожидания) получения финансовой помощи от центрального правительства при возникновении финансовых затруднений.

Из такого описания основного подхода к оценке видно, что прямая оценка степени жесткости бюджетных ограничений органов власти практически невозможна, так как основная сложность состоит в идентификации наличия у субнациональных властей соответствующих ожиданий. По этой причине для получения эмпирических оценок, как правило, разрабатываются различные косвенные индикаторы ожиданий власти.

В настоящее время вопрос о влиянии финансовой помощи федеральных властей на финансовое поведение субнациональных властей достаточно подробно изучен (см. обзор (Rubinfeld, 1987)). В данном разделе мы кратко перечислим основные проблемы, возникающие при оценке эмпирических моделей влияния грантов на расходы региональных правительств, и более подробно остановимся на моделях, посвященных непосредственно мягким бюджетным ограничениям субнациональных властей.

Некоторые авторы (см., например, (Borcherding, Deacon, 1972)) показывают, что величина расходов на предоставление местных об-

ественных благ может описываться равновесными решениями стандартных оптимизационных задач потребителя и производителя, определяющих спрос и предложение на общественные блага. При этом отмечается, что при таком подходе возникает ряд эмпирических и теоретических проблем.

Первая проблема связана с агрегированием предпочтений. Индивидуальные предпочтения, определяющие спрос на общественные блага каждого индивидуума, агрегируются в общественный спрос на общественные блага в ходе определенного политического процесса. Другими словами, оценка спроса на общественные блага должна каким-либо образом учитывать этот процесс. Одним из самых распространенных способов решения данной проблемы является включение в функцию спроса уровня доходов медианного избирателя (см. например, (*Bowen, 1943; Barr, Davis, 1966; Bergstrom, Goodman, 1973*)). При этом уровень доходов медианного избирателя отражает агрегированный спрос на общественные блага индивидуумов. При этом, однако, можно отметить, что на практике ситуация сильно усложняется при более сложном политическом устройстве по сравнению с выборами простым большинством.

Вторая проблема связана с измерением объемов и цен общественных благ. Из стандартной модели потребительского выбора (см., например, (*Lindahl, 1919*), обзор (*Rubinfeld, 1987*)) следует, что цена общественного блага является индивидуальной и может быть определена суммой налогов, уплаченных каждым индивидуумом. Из данной модели следует, что спрос на общественные блага, предоставляемые субнациональными бюджетами, описывается следующим образом:

$$\log G = \beta_0 + \beta_1 \log Y + \beta_2 \log P_G + \beta_3 \log N + \beta_4 \log Z + \varepsilon, \quad (1)$$

где G – объем общественных благ;

Y – доходы потребителя;

P_G – цена общественного блага;

N – численность населения;

Z – другие переменные, описывающие различия в предпочтениях между потребителями.

В данном случае в модель включена финансовая помощь вышестоящего уровня власти, которая влияет на объем расходов субнационального бюджета через цену общественного блага для каждого индивидуума, так как выделение финансовой помощи приводит к снижению эффективной доли налогов, уплачиваемых каждым индивидуумом, в совокупных расходах бюджета на предоставление общественных благ.

Концепция медианного избирателя использовалась для оценки спроса на общественные блага в значительном количестве исследований по данной тематике (см., например, обзоры (*Inman, 1978; Bergstrom, Rubinfeld, Shapiro, 1982; Pommerehne, 1978; D.L. Rubinfeld, 1987*)). Результаты отличаются в зависимости от того, какие данные использовались для оценки определенных видов расходов. В некоторых из этих работ авторы делают вывод о том, что спрос на общественные блага малоэластичен по цене, а, следовательно, выделение финансовой помощи оказывает слабое влияние на спрос на общественные блага. Частично этот результат можно объяснить эффектом фискальной иллюзии, в результате которого потребители общественных благ не учитывают реального изменения их эффективной цены при выделении финансовой помощи из бюджетов других уровней.

Некоторые авторы при изучении влияния безусловной финансовой помощи на расходы региональных и местных бюджетов обнаруживают эффект липучки (*Courant et al., 1979; Oates, 1979*). Помимо влияния на спрос на общественные блага, выделение финансовой помощи оказывает воздействие на объем финансирования общественных благ через предложение общественных благ субнациональными бюджетами (*Ashworth, Heyndels, 1997; Von Hagen, Harden, 1995*).

Рассмотрим, например, работу, посвященную эмпирической оценке влияния финансовой помощи федерального правительства на расходы региональных властей. Штраус (*Strauss, 1974*) исследовал влияние единовременных субсидий на расходы и налоговые доходы местных бюджетов. Спрос на общественные блага в его работе зависит положительно от количества людей, проживающих в муниципалитете (P), их дохода (Y), величины трансферта от вышестоящих

бюджетов (*Trans*) и ставки налога на имущества, за счет которого финансируются местные общественные блага (t – ставка налога на имущество):

$$E_{ij}^d = \beta_1 + \beta_2 Y_{ij} + \beta_3 P_{ij} + \beta_4 P_{ij}^2 + \beta_5 Trans_{ij} + \beta_6 t_{ij}. \quad (2)$$

Зависимость спроса на общественные блага от числа людей, проживающих в муниципалитете, Штраус описывает квадратичной зависимостью, которая позволяет учесть эффект масштаба.

Предложение общественных благ в работе описывается следующим образом:

$$E_{ij}^s \equiv R_{ij} + Trans_{ij}. \quad (3)$$

Расходы муниципалитета тождественно равняются сумме собственных доходов муниципалитета (R) и трансферта от вышестоящих бюджетов. В результате оценки системы в приведенной форме на данных по муниципалитетам штата Висконсин, как и в других аналогичных исследованиях, были получены слабая зависимость спроса на местные общественные блага от доходов населения и существенная положительная зависимость от величины финансовой помощи от вышестоящих бюджетов.

В ряде работ (см. обзор (*Rubinfeld, 1987*)) значительное внимание уделяется корректности оценки спроса на общественные блага, при этом оценкам того, как сильно и через какие именно механизмы выделение финансовой помощи оказывает влияние на спрос и предложение общественных благ, внимания уделяется меньше. В следующих разделах будут представлены некоторые более поздние эмпирические модели, которые несколько отличаются от классического подхода к оценке расходов субнациональных бюджетов. В частности, в основном освещаются вопросы фискальной иллюзии, оппортунистического поведения региональных властей и, как следствие, возникновения мягких бюджетных ограничений.

Модель R. Logan

В ряде работ о влиянии финансовой помощи на налоговую цену и объем общественных благ, предоставляемых местными и региональными властями, рассматривается только поведение региона и не

рассматривается поведение федерального центра. При этом предполагается, что финансовое поведение региональных властей определяется предпочтениями местных властей, медианного избирателя, а также бюджетным ограничением регионов (*Denzau, Mackay, 1981*). В работе (*Logan, 1986*) также изучается влияние финансовой помощи на поведение медианного избирателя и властей на региональном уровне, но в отличие от исследований, в которых авторы основное внимание уделяют региональным расходам, Логан построил модель, описывающую поведение не только регионального медианного избирателя, но и центрального правительства, которое выделяет финансовую помощь.

Автор предполагает, что существует некоторый избиратель, который является медианным как для региона, в котором он проживает, так и для страны в целом. Располагаемый доход данного избирателя определяется совокупным доходом за вычетом суммы федеральных и региональных налогов, которая им уплачивается в бюджеты соответствующих уровней. Медианный избиратель максимизирует свою функцию полезности, которая зависит от расходов на общественные блага, финансируемых как центральным, так и региональным правительством, а также его располагаемого дохода, при заданном бюджетном ограничении:

$$\max_{E_1, E_2} L_i = U(E_1, E_2, Y_d) + \lambda \left[Y - \theta_1 (E_1 - A) - \theta_2 (E_2 + A^T) - Y_d \right], \quad (4)$$

где E_2 – расходы центрального правительства;

E_1 – расходы регионального правительства;

θ_2 – доля федеральных налогов, уплачиваемых медианным избирателем;

θ_1 – доля региональных налогов, уплачиваемых медианным избирателем;

A – объем финансовой помощи, полученной рассматриваемым регионом;

A^T – совокупный объем финансовой помощи, выделяемой центральным правительством;

Y – совокупный доход;

Y_d – располагаемый доход.

Максимальный уровень полезности достигается в точке, которая описывается следующими условиями первого порядка:

$$\frac{U_1'}{U_2'} = \theta_1, \quad \frac{U_1'}{U_Y'} = \theta_1, \quad \frac{U_2'}{U_Y'} = \theta_2. \quad (5)$$

Отношение в левой части равенств определяет предельную норму замещения между федеральными и региональными общественными благами или предельную норму замещения частного блага общественным, а в правой части равенств находятся относительные стоимости (цены).

При отсутствии фискальной иллюзии выделение финансовой помощи оказывает влияние на расходы медианного избирателя только через его доходы, так как не затрагивает цен. При выделении финансовой помощи в размере A^T при неизменных федеральных расходах медианный избиратель платит дополнительно $\theta_2 A^T$ федеральных налогов и получает трансферт $\theta_1 A$. Допустим, что $\theta_1 A = \theta_2 A^T (1 + \gamma)$, где гамма – некоторый параметр модели. В случае отсутствия трансферта доходов $\gamma = 0$, т.е. расходы на обоих уровнях правительства не изменяются (бюджетное ограничение и относительные цены остаются неизменными).

Если $\gamma > 0$, т.е. имеет место перераспределение в пользу региона, выделение финансовой помощи приводит к возникновению фискальной иллюзии и снижению налоговой цены для медианного избирателя, что увеличивает расходы регионального бюджета (кажущееся изменение цены общественных благ при выделении финансовой помощи Логан вслед за другими авторами также называет фискальной иллюзией). Как следует из модели, фискальная иллюзия

может наблюдаться для регионального и для федерального правительств, так как в случае трансферта доходов могут наблюдаться изменения величины как федеральных, так и региональных расходов. Результатом этого является увеличение региональных расходов для медианного избирателя при увеличении финансовой помощи и сокращение федеральных расходов.

Эмпирически наличие фискальной иллюзии у медианного федерального избирателя для общественных благ, предоставляемых центральным правительством, было исследовано с помощью следующей регрессии:

$$E_2 = \beta_0 + \beta_1 Y + \beta_2 A^T + \beta_3 U + \beta_4 D + v, \quad (6)$$

где $\beta_2 = \beta_1 \gamma \theta_2$. При отсутствии фискальной иллюзии $\gamma = 0$, следовательно, основная гипотеза $\beta_2 = 0$, другими словами, выделение финансовой помощи не оказывает влияния на расходы центрального правительства.

В результате оценок для США на временном интервале 1947–1983 гг. было получено, что федеральная финансовая помощь отрицательно коррелирует с расходами федерального правительства. Более того, увеличение финансовой помощи на 1 доллар приводит к снижению расходов более чем на 1 доллар. В результате Логан делает вывод о том, что выделение финансовой помощи региональным и местным властям может приводить к росту расходов сверх оптимального уровня на региональном и местном уровнях и сопровождаться снижением расходов на федеральном уровне.

Аналогичное исследование было сделано в работе Гроссмана (*Grossman, 1989*). С помощью теоретической модели и эмпирических проверок вслед за Хаммесом и Вилсом (*Hammes, Wills, 1987*), Хьюитом (*Hewitt, 1986*) и Логаном (*Logan, 1986*) было показано, что при финансировании грантов нижестоящим бюджетам центральное правительство стремится увеличить собственную налоговую базу и сократить собственные расходные обязательства.

Модель Moesen u Van Cauwenberge

В числе работ, посвященных проблеме мягких бюджетных ограничений, выделяется работа (*Moesen and Van Cauwenberge, 2000*), в которой эта проблема рассматривается с точки зрения возможности региональных властей осуществлять заимствования. Любое финансирование не с помощью сбора налогов приводит к снижению налоговой цены общественного блага, а следовательно, любой грант или заем рассматривается как смягчающий бюджетные ограничения. Для обоснования этого тезиса в рассматриваемой работе используется модель Нисканена (*Niskanen, 1975*), в которой выбор объема производства общественных благ анализируется с помощью кривых денежной оценки полезности и затрат на производство некоторого объема общественного блага. Также в работе (*Moesen, Van Cauwenberge, 2000*) предполагается, что региональные правительства имеют меньше возможностей занимать средства, чем центральное правительство, поэтому у них более жесткие бюджетные ограничения. В результате, регионы должны иметь меньше стимулов к увеличению расходов⁹. Таким образом, чем более децентрализованы расходы, тем, по мнению авторов, меньше расходы консолидированного бюджета страны.

Оценка влияния степени децентрализации на уровень расходов была сделана с помощью следующей регрессии:

$$L_i = a_0 + a_1 GDP_i + a_2 DECEN_i + u_i, \quad (7)$$

где L_i – расходы консолидированного бюджета, включая федеральный, региональный и местный бюджеты, % ВВП;

GDP_i – ВВП на душу населения в ценах 1990 г.;

⁹ Наряду с этой гипотезой, в работе отмечается, что бюджетные ограничения регионов ослабляются в результате получения грантов (при этом авторы отмечают, что цель выделения грантов в большинстве случаев – стимулирование роста расходов).

$DECEN_i$ – отношение собственных доходов местных бюджетов (всего доходов, за исключением полученной финансовой помощи и заимствований) к расходам консолидированного бюджета.

На основе оценок по выборке стран делается следующий вывод: чем большую долю в расходах расширенного правительства составляют расходы субнациональных властей (т.е. высока степень бюджетной децентрализации), тем меньше общая величина расходов расширенного правительства. По мнению авторов, фискальный федерализм за счет меньшей возможности региональных правительств прибегать к займам по сравнению с центральным правительством ужесточает бюджетные ограничения и тем самым противодействует увеличению размеров государства. Это дополняет классическую гипотезу (см. (Tiebout, 1956; Oates, 1972)), согласно которой децентрализация бюджетной системы позволяет обеспечить условия для развития фискальной конкуренции между регионами за счет межрегиональной миграции, приводящей к равновесию с относительно низким уровнем налогообложения при эффективных бюджетных расходах.

Модель Dahlberg, Pettersson-Lidbom

Оценки, проведенные в работе (Dahlberg, Pettersson-Lidbom, 2003), сделаны в предположении, что ожидания субнациональных властей относительно получения финансовой помощи формируются на основании соответствующего собственного опыта в предыдущем году и опыта соседних регионов. Авторы рассматривают следующую модель, связывающую финансовое поведение регионов с их ожиданиями относительно получения финансовой помощи в случае кризиса:

$$S_{it} = \beta_0 + \alpha B_{it}^e + \beta X_{it} + u_{it}, \quad (8)$$

где S_{it} – величина, на основании которой оценивается финансовое поведение региональных властей (например, величина регионального долга);

B_{it}^e – наличие или отсутствие ожидания финансовой помощи от центрального правительства;

X_{it} – вектор переменных, которые могут влиять как на S_{it} , так и на B_{it}^e .

Параметр α в уравнении (8) определяет, в какой мере финансовое поведение региональных властей зависит от ожидания получения финансовой поддержки от центрального правительства. В этой связи для определения степени жесткости бюджетного ограничения региональных властей, необходимо оценить параметр α . В случае если гипотеза о равенстве α нулю не может быть отвергнута, можно сделать вывод о том, что проблема мягкого бюджетного ограничения в регионах не наблюдается.

Главная проблема при исследовании уравнения (8) состоит в том, что ожидания получения финансовой помощи в случае возникновения финансового кризиса (B_{it}^e) не могут быть непосредственно измерены. В этой связи авторы модели предлагали судить об ожиданиях получения финансовой помощи, исходя из наличия (или отсутствия) получения помощи данным регионом и соседними с ним регионами в предыдущем периоде. При этом переменная, отвечающая за собственный опыт, – это индикатор, принимающий значение 1 в случае, если такой опыт имеется, и 0 – в противном случае.

Переменная, отвечающая за опыт соседних регионов, ($B_{it}^{e(c)}$) определяется следующим образом:

$$B_{it}^{e(c)} = \bar{B}_{J,t-1} = \frac{1}{J} \sum_J B_{jt-1}, \quad (9)$$

где J – количество соседних регионов;

$B_{j,t-1}$ (в формуле этот показатель по-другому приведен) – индикатор, принимающий значение 1 в случае, если регион j получил помощь в период $(t-1)$, и 0 – в противном случае.

Таким образом, член αB_{it}^e в уравнении (8) заменяется на $\alpha^{(p)} B_{it}^{e(p)} + \alpha^{(c)} B_{it}^{e(c)}$.

Чтобы оценить воздействие на финансовое поведение регионов факторов, отвечающих за собственный опыт и за опыт соседних регионов, – $\alpha^{(p)}$ и $\alpha^{(c)}$ – используется косвенный метод наименьших квадратов, с помощью которого производится оценка следующих уравнений:

$$B_{it} = \pi_0 + \pi_1 B_{it-1} + \pi_2 \bar{B}_{jt-1} + X_{it} \beta + X_{jt} \delta + \varepsilon_{it}, \quad (10)$$

$$S_{it} = \theta_0 + \theta_1 B_{it-1} + \theta_2 \bar{B}_{jt-1} + X_{it} \theta + X_{jt} \varphi + \eta_{it}. \quad (11)$$

Здесь X_{it} – переменная, отвечающая за наблюдения, характерные для конкретного региона, а X_{jt} – переменная, отвечающая за наблюдения, характерные для группы регионов, соседствующих с рассматриваемым регионом (в качестве переменных X_{it} и X_{jt} могут быть использованы, например, ВРП отдельных регионов и групп соседних регионов соответственно).

Авторы применили данную модель для исследования наличия мягких бюджетных ограничений в 286 регионах Швеции в 1974–1992 гг. Результаты показали, что уровень регионального долга увеличивается в среднем на 6–10%, если региональное правительство ожидает получения финансовой помощи от центрального правительства, основываясь на собственном прошлогоднем опыте, в то время как ожидания финансовой помощи, основанные на опыте получения помощи соседними регионами в предыдущий год, увеличивают региональный долг в среднем на 25–30%.

Модель Rodden

Оценки, приведенные в работе (Rodden, 2001), построены на предположении о том, что в отсутствие ожиданий получения финан-

своей помощи от центрального правительства в кризисной ситуации субнациональные власти уменьшают свои расходы в случае непредвиденного уменьшения доходов. Именно это явление (снижение расходов при непрогнозируемом уменьшении доходов), по мнению автора модели, и должно характеризовать жесткость бюджетных ограничений. В модели Rodden исследуется, как решения субнациональных властей в области определения бюджетных расходов изменяются в зависимости от ожидаемых и неожиданных изменений доходов, безработицы и ВВП. Оценки производились для земель ФРГ.

Для определения ожидаемых значений переменных в модели используются прогнозные значения, полученные на основе авторегрессионных моделей. При этом разница между действительными и прогнозными значениями переменных трактуется как неожиданные изменения – шоки.

На основании этих данных оценивается зависимость изменения бюджетных расходов земель от ожидаемых значений бюджетных доходов, безработицы и ВВП, а также их шоковых изменений. При этом считается, что в случае жесткого бюджетного ограничения субнациональные власти должны уменьшать свои расходы в случае отрицательного шокового изменения доходов, т.е. коэффициент при переменной, характеризующей шоковое изменение доходов в регрессии расходов, должен быть положительный. Поскольку немецкие земли обладают небольшими налоговыми полномочиями, в модели Rodden доходы считались экзогенно заданными.

Для оценки ожидаемых значений доходов, ВВП и безработицы в модели оценивались следующие уравнения:

$$Rev_t = a_0 + a_{t-1}Rev_{t-1} + a_{t-2}Rev_{t-2} + b_{t-1}GDP_{t-1} + b_{t-2}GDP_{t-2} + c_{t-1}Unemp_{t-1} + a_{t-2}Unemp_{t-2}, \quad (12)$$

$$Unemp_t = d_0 + d_{t-1}Unemp_{t-1} + d_{t-2}Unemp_{t-2}, \quad (13)$$

$$GDP_e = g_0 + g_{e-1}GDP_{e-1} + g_{e-2}GDP_{e-2}, \quad (14)$$

где Rev – реальные доходы бюджетов земель в расчете на душу населения;

$Unemp$ – уровень безработицы в землях;

GDP – реальный ВВП в землях в расчете на душу населения.

Оценки объясняемых переменных в уравнениях (12)–(14) трактуются как их ожидаемые значения.

Для исследования зависимости расходов земель от неожиданных изменений доходов в модели оценивалось следующее уравнение:

$$\begin{aligned} \Delta Exp_t = & c_0 + c_i^+ \cdot D_i^+ \cdot Rev_t^{shock} + c_i^- \cdot D_i^- \cdot Rev_t^{shock} + \\ & + u_t^{exp} \cdot \Delta Unemp_t^{exp} + u_t^{shock} \cdot Unemp_t^{shock} + \\ & + u_{t-1} \cdot Unemp_{t-1} + g_t^{exp} \cdot \Delta GDP_t^{exp} + g_t^{shock} \cdot GDP_t^{shock} + \\ & + g_{t-1} \cdot GDP_{t-1} + d_{t-1} \cdot D_t^{elect} + e_{t-1}^\Delta \cdot \Delta Exp_{t-1} + e_{t-1} \cdot Exp_{t-1}, \end{aligned} \quad (15)$$

где Rev , $Unemp$ и GDP определены выше;

Exp – реальные расходы земель в расчете на душу населения;

Δ – приращение во времени (на 1 год);

индекс exp – отвечает за ожидаемое значение переменной;

индекс shock – отвечает за шоковое изменение переменной;

D_i^+ – дамми-переменная, равная 1, если шоковое изменение доходов положительно, и 0 – в противном случае;

D_i^- – дамми-переменная, равная 1, если шоковое изменение доходов отрицательно, и 0 – в противном случае;

D_t^{elect} – дамми-переменная, равная 1, если в период t проходили выборы, и 0 – в противном случае.

Rodden делит немецкие земли на две группы: земли, которые получали дополнительную (оперативно выделяемую в течение бюджетного года) финансовую помощь достаточно редко на протяжении исследуемого промежутка времени, и земли, которые получали дополнительную финансовую помощь достаточно часто. Он называет их соответственно «сильными» и «слабыми» земли.

В работе Rodden уравнение (15) исследуется для «слабых» и «сильных» земель по отдельности. Rodden показывает, что в регрес-

сии для «слабых» земель коэффициент c_i^+ получается положительным, но статистически незначимым, в то время как коэффициент c_i^- получается отрицательным и значимым на 5%-ном уровне. Это говорит о том, что «слабые» земли не уменьшают свои расходы в ответ на непредвиденное уменьшение доходов, т.е. они заимствуют деньги в случае неожиданных финансовых трудностей¹⁰.

Оценки уравнения (15) для «сильных» земель показывают, что при положительном шоковом изменении доходов «сильные» земли не увеличивают расходы (коэффициент c_i^+ оказывается статистически незначимым), а при неожиданном уменьшении доходов «сильные» земли снижают свои расходы (коэффициент c_i^- оказывается положительным и значимым на 1%-ном уровне). Причем при уменьшении реальных доходов на 100 DM в расчете на душу населения реальные расходы на душу населения снижаются на 56 DM. Это свидетельствует о том, что «сильные» земли неохотно заимствуют деньги в случае финансовых затруднений.

Кроме того, Rodden получил следующие результаты относительно влияния безработицы и ВВП на изменение расходов бюджетов земель. В регрессии для «слабых» земель коэффициенты u_i^{exp} , u_i^{shock} и u_{t-1} оказываются незначимыми. Это означает, что взаимосвязь между изменением уровня безработицы (коэффициенты u_i^{exp} и u_i^{shock}), а также между долгосрочным уровнем безработицы (коэффициент u_{t-1}) и изменением расходов бюджетов в «слабых» землях не была обнаружена. В регрессии для «сильных» земель коэффициент u_i^{shock} оказался положительным и значимым на 5%-ном уровне. Это означает, что «сильные» земли увеличивают расходы бюджетов при непредвиденном росте уровня безработицы.

¹⁰ Несмотря на то обстоятельство, что в России регионы с низкой бюджетной обеспеченностью практически не имеют возможности оперативно привлечь заимствования на открытом рынке для финансирования расходов в случае шока, возможность использования внешних источников финансирования бюджетных расходов для таких регионов сохраняется за счет наращивания кредиторской задолженности перед поставщиками услуг, задолженности по оплате труда в бюджетном секторе, а также получения дополнительной финансовой помощи из вышестоящих бюджетов.

Коэффициенты g_t^{exp} и g_t^{shock} оказались положительными и значимыми на 5%-ном уровне в регрессиях как для «сильных», так и для «слабых» земель. Из этого, а также из результатов анализа влияния безработицы на изменение расходов бюджетов Rodden делает вывод о том, что в целом расходы бюджетов земель не выполняют стабилизационную функцию в немецкой экономике, т.е. изменение темпов роста ВВП и безработицы относительно других земель не приводит к изменению бюджетных расходов земельных бюджетов.

Результаты регрессий для «сильных» и «слабых» земель показывают, что расходы бюджетов земель обоих типов увеличиваются в периоды выборов.

Таким образом, на основании проведенных оценок можно сделать вывод: ожидания получения дополнительной финансовой помощи из центрального бюджета (измеряемые частотой ее получения) оказывают положительное влияние на объем заимствований в случае непредвиденного снижения доходов. Вместе с тем отказ от снижения бюджетных расходов при непредвиденном снижении доходов, связанный с ожиданием дополнительной финансовой помощи, не оказывает существенного стабилизирующего влияния на экономику региона, т.е. по итогам исследований не было получено результатов, свидетельствующих в пользу того, что уровень бюджетных расходов связан с темпами роста ВВП или уровнем безработицы.

Эмпирическое исследование наличия мягких бюджетных ограничений для регионов Бразилии

В работе (Bevilaqua, 2000) проводится анализ состояния бюджетной системы Бразилии с целью показать наличие в период с 1991 по 1997 г. ситуации мягких бюджетных ограничений для субнациональных властей. Для этого автор модели тестировал гипотезу о положительной зависимости между финансовой помощью, которая выделялась штатам в кризисной ситуации, и бюджетными расходами штатов. Положительная зависимость между этими величинами, по мнению автора, свидетельствует в пользу того, что штаты, которые получали в предыдущие кризисные периоды большую экстренную финансовую помощь, осуществляли более высокие расходы, не

боясь кризиса и ожидая помощь от центрального правительства. Для исследования используются панельные данные по 27 бразильским штатам за два периода: с 1991 по 1994 г. и с 1995 по 1998 г.

В работе оценивается уравнение следующего вида:

$$Exp_t = c_0 + c_1GDP_t + c_2Tr_t^{const} + c_3Tr_t^{voluntary} + c_3Bailout_{t-1}, \quad (16)$$

где Exp_t – расходы в текущем периоде в расчете на душу населения;

GDP_t – ВВП штата в текущем периоде в расчете на душу населения;

Tr_t^{const} – финансовая помощь штату, определенная Конституцией, в текущем периоде в расчете на душу населения;

$Tr_t^{voluntary}$ – дополнительная финансовая помощь штату в текущем периоде в расчете на душу населения;

$Bailout_{t-1}$ – экстренная финансовая помощь штату, выделяемая в случае кризиса, в текущем периоде в расчете на душу населения.

Все данные выражены в ценах 1998 г. и усреднены за период (т.е. расходы бюджета, соответствующие периоду с 1991 по 1994 г., используются как средние за этот период). Автор рассматривает три кризиса, произошедших в Бразилии в 1989, 1993 и 1997 гг. Поэтому при $t=1$ (период с 1991 по 1994 г.) переменной $Bailout_{t-1}$ соответствуют данные по экстренной финансовой помощи штату в 1983 г., а при $t=2$ (период с 1995 по 1998 г.) переменной $Bailout_{t-1}$ соответствуют данные по экстренной финансовой помощи штату в 1993 г.

Уравнение (16) оценивалось отдельно для периода с 1991 по 1994 г. и для периода с 1995 по 1998 г. Для обоих периодов коэффициент c_3 оказался значимым и положительным, что говорит в пользу гипотезы о том, что штаты, которые получали более значительную экстренную финансовую помощь, имели более высокий уровень бюджетных расходов. Это свидетельствует о наличии в бразильских штатах мягких бюджетных ограничений. Подробнее мягкие бюджетные ограничения бразильских субнациональных властей, причины их возникновения и способы противодействия их последствиям будут рассмотрены ниже.

* * *

Проведенный анализ теоретических подходов к рассмотрению проблем поведения экономических агентов в условиях мягких бюджетных ограничений показал, что последние могут принимать решения, связанные с высокими рисками возникновения неплатежеспособности, заранее зная (или ожидая), что в такой ситуации им будет оказана финансовая помощь извне, о которой не было заявлено заранее. В некоторых случаях (например, когда таким экономическим агентом является государственное предприятие, фирма-заемщик, реализующая крупный инвестиционный проект, или региональный орган государственной власти, предоставляющий социальные блага проживающим на его территории избирателям) предоставления дополнительной, не предусмотренной заранее финансовой поддержки избежать очень сложно. Это обстоятельство оказывает весьма серьезное влияние на поведение таких экономических агентов.

Теоретические исследования проблемы мягких бюджетных ограничений начались с анализа поведения предприятий в условиях плановой экономики, когда в условиях централизованного государственного планирования решения об объеме выпуска продукции, а также цены на товары и услуги формировались централизованно. Одновременно государство принимало решения о выделении средств на реализацию инвестиционных проектов.

Анализ поведения государства и предприятий в плановой экономике показал, что для предприятий может оказаться выгодным осуществление неэффективных проектов, следствием чего может являться снижение стимулов к инновациям и товарный дефицит.

Вместе с тем проблема мягких бюджетных ограничений предприятий может быть актуальна и в экономической системе, характеристикой которой не является тотальное централизованное планирование. Так, высокая степень централизации банковской системы, тесные связи между государством и банковским сектором и другие факторы могут приводить к предоставлению предприятиям не предусмотренных при определении условий реализации проекта дополнительных финансовых ресурсов. Особенно эта проблема обостряется наличием асимметрии информации на рынке, а также специфи-

кой отношений между собственниками и менеджерами в банковском секторе.

Противодействие проблеме мягких бюджетных ограничений предприятий связано в первую очередь с повышением роли конкуренции в банковском секторе, а также со снижением степени необоснованного вмешательства государственных органов в деятельность экономических агентов на рынке.

Несмотря на то обстоятельство, что по своей сути проблема мягких бюджетных ограничений субнациональных властей аналогична проблеме мягких бюджетных ограничений для предприятий, механизмы возникновения, некоторые эффекты и способы противодействия смягчению бюджетных ограничений субнациональных властей несколько различаются. Например, во многих случаях центральные власти не имеют возможности отказать в предоставлении дополнительной финансовой помощи субнациональному правительству, а противодействие мягким бюджетным ограничениям регионов не может быть связано с повышением конкуренции в банковском секторе.

Основные исследования проблемы мягких бюджетных ограничений в системе фискального федерализма направлены на решение следующих задач: определение условий возникновения мягких бюджетных ограничений в межбюджетных отношениях, анализ экономических последствий возникновения мягких бюджетных ограничений, эмпирические способы оценки степени жесткости бюджетных ограничений, а также пути противодействия негативным эффектам мягких бюджетных ограничений в межбюджетных отношениях.

Для смягчения бюджетных ограничений необходимо выполнение двух условий:

- 1) наличие у субнациональных властей стимулов к выбору такой стратегии поведения, которая приводит к получению дополнительной (непредусмотренной) финансовой помощи от национальных властей;

- 2) при возникновении угрозы финансового кризиса в регионе национальные власти предпочитают отказаться от первоначально за-

явленной политики в области распределения финансовых ресурсов и выделения субнациональным властям дополнительной финансовой помощи. Зная это, субнациональные власти ожидают такую помощь, и такое ожидание оказывает влияние на их поведение.

При этом следует отметить, что выполнение второго условия является основной проблемой в предотвращении мягких бюджетных ограничений субнациональных властей, – в силу собственных предпочтений национальные власти оказываются не в состоянии придерживаться провозглашенных принципов отказа от предоставления дополнительной финансовой помощи для поддержания платежеспособности субнациональных властей.

Проблема мягких бюджетных ограничений не является результатом прямого выбора направлений бюджетной политики национальными властями (так как для их возникновения необходимо нарушение первоначально заявленных планов по распределению финансовых ресурсов). Скорее, причинами возникновения этого явления служат некоторые институциональные особенности государств с многоуровневым бюджетным устройством. Среди основных таких особенностей можно отметить следующие:

- вертикальная несбалансированность бюджетной системы;
- наличие собственных доходных полномочий субнациональных властей;
- устройство системы межбюджетных трансфертов;
- распределение расходных полномочий между уровнями власти;
- непрозрачность бюджетного процесса и бюджетной отчетности на субнациональном уровне;
- степень самостоятельности субнациональных властей в принятии решений о заимствованиях;
- устройство федеративного государства и текущие политические задачи;
- репутация национальных властей;
- асимметрия информации.

Основные негативные последствия мягких бюджетных ограничений региональных властей связаны с недобросовестным поведением региональных властей на субнациональном уровне. В условиях мяг-

ких бюджетных ограничений резко снижаются фискальные стимулы к мобилизации собственных налоговых доходов. Также возможны негативные макроэкономические эффекты.

Несмотря на достаточно подробную теоретическую проработку проблемы мягких бюджетных ограничений субнациональных властей, необходимо отметить, что эмпирические оценки степени жесткости бюджетных ограничений связаны с определенными сложностями. Так, при проведении подобного анализа принято считать, что субнациональные власти обладают мягкими бюджетными ограничениями, если они принимают решения о расходах и заимствованиях исходя не из соображений экономической или социальной эффективности таких решений самих по себе, а в большей степени на основании ожидания (или отсутствия ожидания) получения финансовой помощи от центрального правительства при возникновении финансовых затруднений.

Из такого подхода видно, что прямая оценка степени жесткости бюджетных ограничений органов власти практически невозможна, так как основная сложность состоит в идентификации наличия у субнациональных властей соответствующих ожиданий. По этой причине в целях проведения эмпирических оценок, как правило, разрабатываются различные косвенные индикаторы ожиданий властей.

Среди таких индикаторов можно назвать частоту получения дополнительной финансовой помощи самим регионом, чье поведение исследуется, а также соседними регионами, готовность снизить бюджетные расходы в случае шокового изменения бюджетных доходов, а также общий объем дополнительной финансовой помощи, распределяемой между регионами.

1.2. Противодействие мягким бюджетным ограничениям субнациональных властей в условиях фискальной децентрализации: опыт зарубежных стран

В первом разделе настоящего исследования было показано, что применительно к фискальному федерализму проблемы, связанные с существованием мягких бюджетных ограничений, возникают как результат децентрализации финансовых полномочий, при которой

субнациональное правительство не несет полной ответственности за предоставление общественных благ и дополнительных заимствований, при этом освобождая себя от уплаты части издержек.

В настоящем разделе в целях анализа проблемы мягких бюджетных ограничений в том виде, в каком она проявляется на практике, а также анализа возможных способов противодействия смягчению бюджетных ограничений рассмотрим более подробно опыт децентрализации в различных странах с развитой, развивающейся и переходной экономикой, федеративным и унитарным государственным устройством, с точки зрения степени жесткости бюджетных ограничений субнациональных властей. В целях репрезентативности анализа рассмотрим общие положения, характеризующие институциональные предпосылки для возникновения мягких бюджетных ограничений субнациональных властей, а также опыт стран с устоявшимися федеративными системами (США и Канада), европейских стран с различным государственным устройством (ФРГ и Норвегия), развивающихся многоуровневых стран с различными направлениями политики национального правительства (Аргентина и Бразилия), страны с плановой экономикой (Китай), а также стран с переходной экономикой, но также с различным по своей результативности опытом построения системы межбюджетных отношений (Венгрия и Украина).

1.2.1. Взаимосвязь политических и финансовых институтов и проблемы мягких бюджетных ограничений субнациональных властей

Выше были проанализированы основные предпосылки возникновения мягких бюджетных ограничений в государствах с многоуровневым бюджетным устройством. В целом было показано, что государственное устройство само по себе не способствует и не препятствует возникновению мягких бюджетных ограничений субнациональных властей и связанных с ними проблем. Основная причина заключается в особенностях устройства некоторых государственных институтов в государстве – это политическая система, распределение доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, степень фискальной автономии субнациональных вла-

стей, уровень несбалансированности бюджетной системы, существующие ограничения в области заимствований, правила распределения финансовой помощи. Кроме того, наличие мягких бюджетных ограничений в каждый момент времени во многом зависит от проводимой политики национальных властей в предшествующие периоды.

С учетом перечисленных факторов, обуславливающих возникновение мягких бюджетных ограничений субнациональных властей, в данном разделе мы рассмотрим особенности институционального устройства межбюджетных отношений в разных странах, основываясь на методологии, предложенной (Rodden, Eskeland, Litvack, 2003). Исходя из принципов анализа, проведенного в данном исследовании, можно предположить, что оптимальное устройство институтов межправительственных отношений характеризуется следующими особенностями:

- четкость и предсказуемость системы распределения межбюджетных трансфертов;
- обеспечение расходных обязательств субнациональных властей путем использования собственных налоговых полномочий, а не за счет трансфертов национальных властей;
- наличие необходимой степени автономии в области определения расходных обязательств.

Традиционно предполагается, что эффективная с точки зрения перераспределения ресурсов величина межбюджетных трансфертов из национального бюджета должна определяться объективной оценкой доходного потенциала и расходных потребностей субнациональных властей (см. (Oates, 1972; Musgrave, 1959)). В этом случае межбюджетные трансферты используются для достижения своих основных целей – компенсации отрицательных экстерналий и устранения неравенства между субнациональными властями. Проблема недобросовестного поведения возникает из-за того, что органы власти одних регионов стремятся увеличить собственное благосостояние за счет других. При наличии недобросовестного поведения эффективная система распределения межбюджетных трансфертов предполагает существование полной информации о решениях суб-

национальных властей и о последствиях этих решений. Например, трансферты наименее обеспеченным регионам, направленные на поддержку финансирования образования, должны рассчитываться пропорционально числу учащихся, а не основываться на фактическом уровне бюджетных расходов на образование.

Однако мягкие бюджетные ограничения порождаются и другой проблемой – высокой зависимостью субнациональных властей от средств вышестоящих бюджетов (низкие налоговые полномочия). Будучи ограниченными своими налоговыми полномочиями в возможностях увеличивать бюджетные доходы за счет налогоплательщиков, субнациональные власти оказываются лишенными оперативных инструментов мобилизации доходов в случае финансового кризиса, что вынуждает их обращаться за поддержкой к национальным властям. При этом важно отметить, что отсутствие гибкости в выборе источников финансирования на региональном уровне приводит к делегированию ответственности на верхние уровни власти. Давление со стороны избирателей и кредиторов в этом случае полностью перекладывается на центральное правительство, которое в состоянии предоставить финансовую поддержку. В этой связи следует подчеркнуть, что четкие правила и жесткие критерии распределения трансфертов устраняют вероятность получения непредусмотренной помощи и способствуют ужесточению бюджетных ограничений.

Аналогично трансфертной зависимости, избыточное национальное регулирование правил и объемов предоставления субнациональных общественных благ становится сигналом для политиков, избирателей и кредиторов, что центр является гарантом по обязательствам субнациональных властей. Субнациональные власти в этом случае могут оказаться неспособными обеспечить надлежащий уровень предоставления общественных благ в меняющихся внешних условиях, что ведет к ожиданиям вовлечения центрального правительства в обеспечение избирателей субнациональными общественными благами и увеличивает вероятность предоставления дополнительного финансирования в случае возникновения финансовых трудностей.

Как уже говорилось в предыдущем разделе, помимо устройства финансовых институтов в многоуровневом государстве, политические факторы также оказывают влияние на состояние бюджетных ограничений субнациональных властей. Например, национальные власти с целью обеспечения поддержки избирателей какого-либо региона на очередных выборах могут оказывать данному региону финансовую поддержку, несмотря на возможную неэффективность этих действий. Субнациональные власти, в свою очередь, могут оказывать влияние на членов законодательного органа власти, воздействуя доступными средствами на предпочтения избирателей или, если позволяет политическое устройство федерации, накладывая вето на нежелательные решения.

Таким образом, особенности устройства финансовых и политических институтов приводят к следующему:

во-первых, издержки отказа в дополнительной финансовой помощи превышают издержки непредусмотренного финансирования из национального бюджета, и центральное правительство считает оптимальным решение о принятии части неэффективных расходов субнациональных властей на счет национального бюджета;

во-вторых, субнациональные власти оказываются заинтересованными в построении такой финансовой стратегии, которая, в конечном итоге, приводила бы к финансовой помощи из национального бюджета.

Данные условия характеризуют проблему мягких бюджетных ограничений. В (*Rodden, Eskeland, Litvack, 2003*) отмечается, что фискальные решения субнациональных властей зависят не только от органов власти регионов, но и от кредиторов, предоставляющих займы, от региональных избирателей, владельцев факторов производства. При определенных условиях данные лица могут создать механизм, аналогичный рыночному, обеспечивающий поддержку жестких бюджетных ограничений и вынуждающий правительство действовать в пределах только имеющихся финансовых ресурсов, без наращивания расходов в ожидании поддержки от национальных властей.

Например, финансовая дисциплина может поддерживаться за счет конкуренции на рынке кредитов. Безответственное финансовое поведение субнационального правительства увеличивает издержки получения кредита и ограничивает доступ субнациональных властей к финансовым ресурсам. Избиратели своими голосами создают политическую конкуренцию, и могут предпочесть оппозиционных кандидатов в случае, если безответственное поведение действующих органов власти привело к негативным последствиям. Вместе с тем не следует преувеличивать значение этих факторов в снижении степени мягкости бюджетных ограничений субнациональных властей. Например, субнациональные власти в коалиции с кредиторами, избирателями и владельцами факторов производства могут перекладывать часть своих расходов и издержек по обслуживанию и погашению долга на резидентов других регионов (в том числе путем получения дополнительной финансовой помощи из центра). Поэтому решающее воздействие на состояние бюджетных ограничений в регионах в любом случае остается за национальными властями, которые несут ответственность как за регулирование деятельности субнациональных властей, так и за предоставление им финансовых ресурсов.

1.2.2. Соединенные Штаты Америки¹¹

При децентрализации фискальных полномочий увеличение роли субнациональных властей в предоставлении важнейших общественных благ должно сопровождаться особым вниманием к распределению ресурсов расширенного правительства между уровнями власти. В (*Tiebout, 1956*) предполагается, что разделение полномочий в области налогообложения и предоставления общественных благ автоматически влечет за собой эффективную налоговую систему на субнациональном уровне, а также эффективный уровень предоставления общественных благ субнациональными властями. Основными условиями для такого автоматического достижения эффективного равновесия являются мобильные и обладающие полной информацией налогоплательщики, отсутствие экстерналий, а также наличие

¹¹ Данный раздел подготовлен в основном по материалам работы (*Inman, 2003*).

конкуренции среди субнациональных властей за налогоплательщиков. Inman (*Inman, 2003*), исследуя историю федеративной системы Соединенных Штатов Америки, подчеркнул общие институциональные факторы, которые ограничивают свободу фискальных решений субнациональных властей и смягчают последствия возможного недобросовестного поведения с их стороны. Данные институты характеризуют систему с жесткими бюджетными ограничениями и основываются на следующем:

1. Национальное правительство, формируемое на основе реальной избирательной процедуры, способствует эффективному перераспределению национального богатства (обеспечивает социальное равенство) и одновременно препятствует использованию неэффективных межбюджетных трансфертов или предоставлению налоговых льгот отдельным субнациональным образованиям.

2. Развитая банковская система и полностью интегрированный рынок национального капитала способны ограничивать экономические последствия субнационального дефолта пределами одного субнационального административно-территориального образования (штата).

3. Развитый рынок субнациональных облигаций с наличием информированных инвесторов способствует развитию местных общественных услуг и формированию местных бюджетов. В результате экономические последствия неэффективных фискальных решений субнациональных властей ложатся на резидентов субнациональных образований.

Эффективные национальное правительство, банковская система, рынки капитала и субнациональных заимствований являются необходимыми институциональными условиями для эффективного распределения ресурсов и производства общественных благ. При слабости политических и рыночных институтов необходима регулирующая политика, предотвращающая принятие неэффективных фискальных решений на субнациональном уровне.

Обзор фискального федерализма в США подчеркивает важность институциональных условий. Как будет показано далее, в отсутствие сильных политических партий или сильной позиции президента,

выступающих в качестве управляющих финансами страны, субнациональные власти Соединенных Штатов в XIX – начале XX в. успешно пользовались инструментами неэффективных межбюджетных трансфертов, перекладывали часть собственных издержек за предоставление общественных благ на резидентов иных штатов, неэффективно снижали налоговое бремя.

Однако анализ истории федерализма в США показывает, что там власти достаточно успешно предотвращали возникновение проблемы мягких бюджетных ограничений субнациональных властей. Развитая банковская система, существующая в стране по меньшей мере с 1850 г., национально-интегрированный рынок капитала и недавно усовершенствованная в сторону большей защиты интересов инвесторов процедура банкротства (в том числе субнациональных образований) успешно минимизируют отрицательное влияние возможного дефолта субнациональных властей. По этой причине национальные власти не спешат оказывать поддержку субнациональным властям, что отрицательно сказывается на их ожиданиях по поводу получения дополнительных ресурсов из федерального бюджета в случае возникновения финансовых трудностей.

Исторически беднейшие административные единицы Соединенных Штатов сильно территориально рассредоточены, и национальное правительство использует индивидуальные целевые трансфертные программы с целью контроля и предотвращения злоупотреблений на местном уровне при распределении ресурсов, не используя общенациональную программу межбюджетного выравнивания, при которой средства передаются субнациональным бюджетам. При этом слабость рынков, которые в недостаточной степени способны контролировать дефицит субнациональных бюджетов, компенсируется жестким федеральным законодательством, включающим определенные правила формирования бюджетов всех уровней. В условиях данных финансовых и политических институтов субнациональные правительства Соединенных Штатов Америки функционируют в условиях жестких бюджетных ограничений.

Исследования проблемы мягких бюджетных ограничений в США можно разделить на два крупных направления:

1) отдельные случаи экспорта налогового бремени и избыточных государственных расходов на субнациональном уровне (*pork-barrel spending*);

2) переложение бюджетного дефицита на другие уровни государственной власти и управления.

Рассмотрим подробно историю развития межбюджетных отношений в США с точки зрения степени жесткости бюджетных ограничений субнациональных властей. Прежде всего необходимо отметить, что в США получателями средств федерального бюджета являются правительства как штатов, так и муниципальных образований, поэтому мы будем анализировать оба уровня субнациональной власти в США.

Экспорт налогового бремени и избыточные бюджетные расходы штатов и муниципалитетов (*pork-barrel spending*)

При анализе межбюджетных отношений в США необходимо иметь в виду, что Конституция США предоставляет достаточно широкие налоговые полномочия субнациональным властям. В частности, единственным существенным ограничением на налоговую политику субнациональных властей в США является запрет на любые формы налогообложения ввоза и вывоза товаров и услуг из штата (*Inman, 2003*). В остальном органы власти штатов располагают полномочиями по введению любых общепринятых налогов. Вследствие этого не прекращаются попытки властей штатов по сокращению налоговой нагрузки на резидентов штата и ее перемещения на резидентов иных штатов. Тем не менее существенным ограничением на подобный экспорт налогового бремени является высокая мобильность населения: эмпирические исследования показывают, что в целом по стране перемещение налогоплательщиков происходит в направлении из штатов с высокими налогами в низконалоговые штаты (*Wilson, 1999*).

Вместе с тем существуют доказательства того, что налоги на нерезидентов вводятся с целью перекрестного субсидирования общественных услуг резидентам штата (*Ladd, 1975; Kolstad, Wolak, 1983*). Как следствие, наблюдается увеличение объемов предоставления

общественных благ по сравнению с общественным оптимумом – согласно консервативным оценкам, превышение бюджетных расходов штатов над оптимальным уровнем в 1970–1980-х годах за счет экспорта налогового бремени составляло от 3 до 5 центов на 1 доллар (*Wildasin, 1989; Ladd, 1975*). Основным инструментом экспорта налогового бремени штатов являются налоги на капитал.

Аналогично налоговым полномочиям федеральное законодательство США не накладывает существенных ограничений на виды и величину бюджетных расходов субнациональных властей (единственными существенными ограничениями являются запреты на выпуск денег и содержание собственных вооруженных сил). В итоге, если не рассматривать строго федеральные сферы ответственности, на бюджеты штатов приходится основная часть финансирования производства общественных благ. При этом около 20% расходов штатов на эти цели осуществляется за счет грантов из федерального бюджета (*Inman, 2003*). Анализ, проведенный в (*Inman, 1989*), показал, что важным критерием выделения федеральных грантов являются политические интересы членов парламента и лоббирование интересов конкретных штатов и муниципалитетов на федеральном уровне, а распределение грантов из федерального бюджета хорошо описывается схемой нарезки избирательных округов. Согласно этому исследованию, около 17 центов на каждый доллар федеральных грантов является неэффективным расходом с точки зрения мягких бюджетных ограничений и представляет собой форму переложения части издержек субнациональных властей на федеральный уровень власти.

Вместе с тем степень переложения издержек субнациональных властей на вышестоящие бюджеты в США, как уже упоминалось выше, во многом зависит от текущей политической ситуации. Так, с приходом к власти администрации Р. Рейгана общая величина федеральных грантов субнациональным властям сократилась на 20% (*Inman, 2003*). Таким образом, в США наблюдается схема распределения межбюджетных трансфертов, характерная для многих федеральных государств: парламент стремится к наращиванию объема средств, распределяемых на грантовой основе между субнациональ-

ными бюджетами, в то время как исполнительная власть накладывает ограничения на решения, принимаемые парламентом (*Arnold, 1979; Inman, Fitts, 1992; Stewart, 1989*).

Переложение издержек по финансированию бюджетного дефицита субнациональных властей на другие уровни государственной власти

В истории федеративных отношений в США можно выделить 4 основных периода, которые следует анализировать с точки зрения предоставления поддержки субнациональным властям в случае возникновения у них финансовых трудностей. Рассмотрим их более подробно.

Кризис платежеспособности штатов 1840 г.

В 1840 г. 8 американских штатов (Арканзас, Иллинойс, Индиана, Луизиана, Мэриленд, Мичиган, Миссисипи и Пенсильвания) и 1 территория (Флорида) объявили о сложностях с исполнением своих долговых обязательств. Все штаты при этом обратились за финансовой помощью к федеральным властям, однако федеральное правительство ответило однозначным отказом на просьбы указанных штатов. В то время издержки принятия такого решения федерального правительства были сравнительно низки: во-первых, основными кредиторами субнациональных властей на тот момент были европейские компании и частные лица (*Wallis, Grinath, Sylla, 1998*), во-вторых, среди национальных кредиторов основную часть составляли крупные промышленники и банкиры, которые не пользовались расположением президентской администрации (*Schlesinger, 1945*).

Такое решение имело чрезвычайно существенное воздействие на последующее развитие системы бюджетного федерализма и субнациональных финансов в США по следующим причинам:

а) впервые федеральные власти однозначно отказали субнациональным властям в финансовой поддержке во время финансового кризиса. При отсутствии федеральной поддержки некоторые штаты полностью выполнили свои обязательства (Пенсильвания и Мэриленд), некоторые – частично (Арканзас, Иллинойс, Индиана, Луи-

зиана, Мичиган), остальные объявили дефолт (Миссисипи, Флорида);

б) в момент кризиса стала очевидной регулирующая роль рынка субнациональных облигаций. Штаты, выполнившие свои обязательства, вскоре получили возможность вернуться на рынок субнациональных заимствований без рискованной надбавки к процентной ставке. Остальные штаты либо смогли занимать под ставку, учитывающую премию за риск, либо (объявившие дефолт) лишились доступа на этот рынок на срок до 20 лет (*English, 1996*);

в) с учетом последствий финансового кризиса и их воздействия на условия участия штата в рынке заимствований, в прочих штатах начался процесс принятия нормативных документов, предотвращающих возможный дефолт, возникла практика принятия правил сбалансированного бюджета (*balanced budget rules*). В настоящее время эти правила приняты во всех американских штатах, кроме Вермонта (*Bohn, Inman, 1996*).

Таким образом, субнациональный финансовый кризис 1840 г. привел к ужесточению бюджетных ограничений и осознанию важности сбалансированной бюджетной политики на субнациональном уровне.

Кризис платежеспособности южных штатов 1870-х годов

После поражения в Гражданской войне штаты, поддерживавшие Конфедерацию, были переданы под контроль военных управляющих. Одновременно после введения запрета на участие в выборах для конфедератов парламенты южных штатов были составлены из представителей освобожденных рабов, а также из жителей северных штатов, присланных федеральными властями для управления южными штатами (*carpetbaggers*). Обе категории оказались неподготовленными к управлению штатами. В период, последовавший после передачи всей полноты власти вновь сформированным органам гражданской администрации, низкий уровень компетентности гражданских властей привел к установлению низкого уровня финансовой дисциплины в ряде южных штатов и к быстрому наращиванию за-

долженности (Флорида, Луизиана, Северная и Южная Каролина) (*Ratchford, 1941*).

К середине 1870-х годов сторонникам Конфедерации было восстановлено избирательное право, и были избраны новые органы власти, которые отказались от выполнения обязательств, принятых предыдущими властями. Данное решение не сопровождалось просьбами к федеральным властям о предоставлении финансовой поддержки, но даже в случае, если такая просьба была бы высказана, некоторые исследователи выражают серьезные сомнения в возможности ее удовлетворения, приводя следующие аргументы (*Ratchford, 1941*):

во-первых, конгресс, состоявший из представителей северных штатов, не симпатизировал властям южных штатов;

во-вторых, кредиторами органов власти штатов, как и в 1840 г., являлись в основном европейские инвесторы;

в-третьих, по причине наличия рынка субнациональных займов инвесторы добровольно принимали на себя риски невыполнения обязательств южными штатами – если процентная ставка по облигациям штатов Нью-Йорк и Огайо в начале 1870-х годов составляла 5–6% годовых, то для облигаций Луизианы этот показатель составлял 10–15%, Южной Каролины – 20–30%, а Северной Каролины – 15–35% (*Ratchford, 1941*).

В итоге очередная волна кризисов финансовой дисциплины и управления общественными финансами на уровне штатов и реакция на нее федеральных властей показали, что федеральное правительство США не склонно оказывать дополнительную финансовую поддержку субнациональным властям. Возможно, этот факт, а также реакция на него других штатов (продолжение внедрения правил сбалансированного бюджета, прочих ограничений и принципов управления финансами) привели к тому, что крупных кризисов платежеспособности штатов в дальнейшем не возникало.

Муниципальные дефолты 1930-х годов

С развитием автомобильной промышленности и активизацией процессов урбанизации в 1920-х годах в США резко возросли бюджетные расходы на городскую инфраструктуру и строительство ав-

томобильных дорог, что привело к наращиванию объемов заимствований крупных городских муниципалитетов. При этом основным обеспечением муниципальных заимствований служили доходы от налогообложения недвижимости – основного финансового ресурса муниципальных властей.

С началом Великой депрессии – с 1932 г. стали происходить два процесса, резко отрицательно повлиявших на состояние муниципальных финансов, – это снижение рыночной стоимости недвижимости, повлекшее падение налоговых доходов, и рост социальных расходов бюджетов, обусловленный снижением доходов населения. Вначале крупные муниципалитеты сделали попытку рефинансировать долг с помощью новых заимствований, однако экономический кризис оказался продолжительным, что в итоге привело к дефолту – к 1937 г. дефолт был объявлен по обязательствам 14% графств и 12% крупных городов (*Hempel, 1971*).

Данный кризис платежеспособности существенно отличался от предыдущих. Во-первых, он не был локализован в нескольких штатах; во-вторых, кризис не был порожден отсутствием финансовой дисциплины и коррупции на местном уровне, в-третьих, среди кредиторов муниципалитетов не превалировали европейские инвесторы. По этим причинам федеральные власти приняли решение оказать финансовую поддержку кризисным муниципалитетам на цели погашения просроченных обязательств. Однако эта поддержка не была масштабной и имела условный характер – предоставлялась при условии выполнения ряда мер по восстановлению платежеспособности, а также сопровождалась введением ограничений финансовой самостоятельности муниципалитетов путем создания штатами наблюдательных советов, в функции которых входил мониторинг фискальных решений поддерживаемых муниципалитетов. Таким образом, предоставленная финансовая поддержка не была в полном смысле этого слова дополнительной финансовой помощью, так как сопровождалась существенными издержками властей, получающих такую поддержку, что в итоге не приводило к серьезному смягчению бюджетных ограничений на субнациональном уровне (*O'Connell, Picker, 1993*).

В связи с кризисами платежеспособности 1930-х годов интересно проследить историю развития законодательства о банкротстве муниципалитетов в США. Конгрессом еще в 1934 г. был принят закон о банкротстве муниципалитетов (*Municipal Bankruptcy Act*). Будучи признанным не соответствующим Конституции США, этот законопроект впоследствии был отменен и в новом виде утвержден в 1937 г. За прошедшее с того времени годы этот закон неоднократно подвергался изменениям, и в настоящее время его текст инкорпорирован в качестве главы «Урегулирование долгов муниципалитетов» в посвященный банкротству раздел Кодекса Соединенных Штатов (*United States Code*) (Amdursky, Gillette, 1998).

Принятие в 1937 г. федерального закона о банкротстве муниципальных органов власти позволило решить многие проблемы. Поскольку, в отличие от физических лиц и частных корпораций, муниципалитет не может полностью прекратить деятельность и ликвидировать все имущество, чтобы удовлетворить претензии кредиторов, фундаментальная задача законодательства о муниципальном банкротстве состоит в обеспечении защиты неплатежеспособных властей, позволяя им реструктуризировать долги таким образом, чтобы сохранить возможность продолжить оказывание населению необходимых коммунальных и социальных услуг.

На практике использование федеральной процедуры банкротства при незначительных финансовых трудностях невыгодно муниципалитетам, так как это негативно влияет на их имидж и отрицательно сказывается на кредитном рейтинге. Более того, финансовые неудачи усиливают позиции политической оппозиции, что может привести к потере должностными лицами контроля над муниципалитетом (Добня, 1999).

Тем не менее со времени введения федеральной процедуры банкротства в 1937 г. и до 1991 г. было подано 452 заявления о банкротстве, в большинстве случаев от школьных округов и коммунальных систем (энерго-, водоснабжения и т.д.).

Муниципальные органы власти, подающие заявление о банкротстве в соответствии с федеральным законом, преследуют две основные цели:

– во-первых, возможность получить автоматическую отсрочку долга, в течение которой кредиторы не могут предъявлять никаких дополнительных претензий муниципальному должнику, его должностным лицам и чиновникам, а также обращать взыскания на собственность и имеющуюся у муниципалитета дебиторскую задолженность, в том числе по налоговым платежам населения;

– во-вторых, воспользоваться временем, затрачиваемым на процедуру банкротства, и разработать план по реструктуризации долгов, который может предусматривать изменение доходности, уплачиваемой по долгу, сроков платежа, источников оплаты, изменение имущественных залогов и других условий обязательств. Данные правила распространяются в том числе на обязательства по муниципальным облигациям и в ряде случаев на обязательства, прямо не относящиеся к задолженности муниципалитета, но отягощающие его финансовое положение (например, коллективные договоры с муниципальными служащими и пенсионные программы).

Муниципалитет, желающий воспользоваться процедурой банкротства в рамках федерального закона, должен получить либо попытаться получить согласие, по крайней мере, большинства кредиторов. В то же время согласно федеральному закону сами кредиторы муниципального должника не могут вынуждать его заявить о банкротстве, представлять на рассмотрение собственный план реорганизации, требовать назначения опекуна, решений о конкурсной продаже муниципального имущества или распределения доходов от муниципальной собственности.

Таким образом, цель федерального закона о банкротстве состоит исключительно в том, чтобы обеспечить процедуру, в рамках которой муниципалитеты могут реструктурировать свою задолженность. Находясь под защитой федерального закона о банкротстве, неплатежеспособный муниципалитет сохраняет свободу в текущей деятельности, в том числе в вопросах планирования и осуществления бюджетных расходов, налогообложения, заимствований, эмиссии муниципальных ценных бумаг и операций с муниципальным имуществом.

Считается, что поскольку муниципалитет является органом власти, деятельность которого основывается на демократических принципах, то любое ограничение текущей деятельности, а также назначение в случае банкротства федеральным судом опекуна для управления имуществом муниципалитета, кроме как с согласия последнего, будет являться вмешательством в демократическое управление и рассматриваться как нарушение политических прав граждан.

Муниципальные дефолты 1970–1980-х годов

Для анализа степени жесткости бюджетных ограничений субнациональных властей США в настоящее время следует провести сравнительный анализ реакции вышестоящих властей на финансовый кризис в трех муниципальных образованиях – Бриджпорт, штат Коннектикут (1991), Нью-Йорк (1975) и Филадельфия (1990).

Наиболее интересным представляется случай г. Нью-Йорк, который обратился к федеральным властям и властям штата за поддержкой в 1975 г. – в момент острого финансового кризиса и масштабного бюджетного дефицита (общая сумма краткосрочного долга к погашению составляла около 1/3 годовых бюджетных расходов). Правительство штата в ответ на просьбы Нью-Йорка приняло решение об опережающей выплате предоставляемых муниципалитету грантов (без выделения дополнительных средств), а также об учреждении специальной корпорации для привлечения заемных средств от имени муниципалитета под гарантии налоговых доходов. Федеральное правительство первоначально отказало в предоставлении поддержки.

Несмотря на проведенные в муниципалитете реформы, позволившие сократить бюджетные расходы и повысить качество управления финансами, уровень задолженности оставался чрезвычайно высоким, что не позволяло рефинансировать долг по приемлемым процентным ставкам. Более того, финансовый кризис в Нью-Йорке вызвал негативные внешние эффекты, выразившиеся в росте процентных ставок по облигациям крупных городов США (*Browne, 1979*). В итоге федеральное правительство одобрило предоставление г. Нью-Йорку займа за счет средств федерального бюджета под про-

центную ставку, на 1 процентный пункт превышающую учетную ставку ФРС, что было почти в 2 раза ниже рыночной процентной ставки, под которую данный муниципалитет имел возможность привлечь ресурсы на открытом рынке. В количественном выражении данная поддержка оказалась незначительной – если считать финансовой помощью величину разницы в процентных ставках, общий объем поддержки составил около 3,5% совокупного дефицита муниципального бюджета. Таким образом, федеральное правительство даже в исключительном случае с Нью-Йорком подтвердило свою позицию об ограничении масштабов внеплановой финансовой поддержки субнациональным бюджетам.

Случай г. Бриджпорт интересен тем, что власти данного муниципалитета обратились в суд с иском о признании города банкротом по причине высоких принятых обязательств и текущего дефицита. Признание неплатежеспособности города позволило бы реструктурировать обязательства и несколько снизить долговое бремя. Однако по результатам анализа финансовых потоков, показавшего положительные перспективы состояния бюджета, было принято решение об отказе в признании города неплатежеспособным. В целом из 15 исков муниципалитетов с требованиями о признании неплатежеспособными, которые были предъявлены в период с 1980 по 1991 г., только в 4 случаях были вынесены положительные решения (*Lewis, 1994*).

Неплатежеспособность г. Филадельфия привела к предоставлению финансовой поддержки со стороны штата Пенсильвания, где расположен данный муниципалитет. Данная поддержка выразилась в создании специального агентства (Агентство по межправительственному сотрудничеству штата Пенсильвания – *Pennsylvania Intergovernmental Cooperation Authority*), в бюджет которого передавалась доля налоговых доходов муниципального бюджета и которое было уполномочено от имени города привлекать займы. Муниципальные власти не имели отношения к формированию данного органа, а также не имели своих представителей в агентстве. Между тем основным условием предоставления поддержки со стороны штата было получение

одобрения бюджетных решений муниципальных властей со стороны агентства.

* * *

Таким образом, анализ межбюджетных отношений в США показал, что многолетние традиции фискального федерализма в этой стране не предполагают предоставления внеплановой дополнительной финансовой поддержки субнациональным властям в случае финансовых затруднений. Обзор кризисов платежеспособности штатов демонстрирует, что в новейшей истории США не было прецедентов предоставления дополнительной помощи штатам. Вместе с тем особенности устройства налоговой и бюджетной системы позволяют субнациональным властям как перекачивать издержки по предоставлению общественных благ на резидентов иных регионов, так и получать дополнительное финансирование из вышестоящего бюджета с целью неоправданного расширения своих бюджетных расходов.

Анализ практики управления муниципальными финансами показывает, что в отношениях с муниципалитетами органы власти штатов и федеральные власти проводят менее жесткую политику, однако нежелание оказывать дополнительную поддержку выражается, во-первых, в немногочисленности случаев предоставления такой поддержки, во-вторых, в формах ее предоставления (как правило, это не дополнительный грант), а в-третьих, в обусловленности дополнительной поддержки (поддержка всегда предоставляется на условиях совместного участия, при этом муниципальные власти в случае предоставления поддержки лишаются части своих налогово-бюджетных полномочий).

Подобные наблюдения позволяют охарактеризовать бюджетные ограничения субнациональных властей как обладающие необходимой степенью жесткости.

1.2.3. Канада

Канадский опыт фискального федерализма представляет собой большой интерес с точки зрения воздействия совокупности политических, экономических и административных факторов на систему

межбюджетных отношений¹². Бюджетные отношения между федеральными властями и органами власти провинций основываются на трех основных принципах (*Bird, Tassonyi, 2003*):

1) начиная с 1967 г. действует система межбюджетного выравнивания, согласно которой бюджеты провинций, душевой налоговый потенциал которых ниже среднего (стандартного, рассчитанного на основании данных по 5 репрезентативным провинциям) уровня, получают федеральный выравнивающий трансферт. Данный трансферт распределяется по формуле, устанавливаемой федеральным законодательством;

2) все провинции получают трансферт на здравоохранение и социальную помощь (*Canadian Health and Social Transfer*). Частично данный трансферт передается провинциям в денежном эквиваленте, частично – в виде налогового трансферта, т.е. путем снижения федеральных налоговых ставок и предоставления возможности провинциям повысить ставки собственных налогов на аналогичную базу. Формально средства трансферта являются целевыми и направлены на создание стимулов для провинций по финансированию программ в области здравоохранения, высшего образования, предоставления социальной помощи и социальных услуг (данные сферы компетенции в соответствии с положениями Конституции 1867 г. полностью закреплены за провинциями). Однако фактически органы власти провинций имеют большую свободу в принятии решений о направлениях расходования получаемых средств;

3) налоговые полномочия распределены в конституционном порядке между федерацией и провинциями путем распределения налоговых баз и видов налогов, которые вправе вводить федеральные власти и власти провинций. Такое распределение может трактоваться по-разному, что приводит к спорам между уровнями власти о возможности взимания тех или иных налогов. В настоящее время основные доходы федерального бюджета формируются за счет налога на доходы физических лиц, налога на доходы корпораций, налога на товары и услуги. Доходы бюджетов провинций обеспечива-

¹² Анализ системы бюджетных ограничений в условиях канадской федерации см. в (*Rodden, 2001; Dillinger, Perry, Webb, 1999*).

ются за счет поступлений налога на доходы физических лиц, налога с продаж, налогов на недвижимость (местные бюджеты), а также неналоговых поступлений от инвестиций, природных ресурсов, платы за предоставление некоторых услуг. Помимо налоговых и неналоговых поступлений, в некоторых провинциях велика доля федерального трансферта.

Рассмотрим основные черты институционального устройства канадского федерализма, оказывающие влияние на состояние бюджетных ограничений органов власти провинций и муниципалитетов.

Бюджетные ограничения на уровне провинций

Органы власти провинций принимают решения по поводу привлечения заемных средств независимо от федерального правительства, причем около половины заемных ресурсов приходится на иностранный рынок капитала (*Vigneault, 2005*). Таким образом, расходы бюджетов провинций на обслуживание и погашение долга находятся в зависимости от действий федерального правительства в отношении политики обменного курса и процентной ставки. В то же время финансовые трудности провинций могут оказать влияние на обменный курс и, следовательно, на федеральный бюджет (*Shah, 1998*). Некоторые исследователи полагали, что по этой причине федеральный уровень тесно связан с бюджетной политикой субнациональных властей (*Harris, 1993*), а отказ федерального правительства в помощи из национального бюджета в случае возникновения финансовых трудностей недопустим (*Bruce, 1993*). С другой стороны, можно предположить, что, если величина долга возрастает, оценка кредитоспособности субнациональных властей падает, поэтому увеличиваются издержки получения кредитов, что, в конечном итоге, приводит к уменьшению субнационального долга (*Boothe, 1993*).

Говоря о предоставлении поддержки органам власти провинций Канады при возникновении финансовых трудностей со стороны федеральных властей, необходимо упомянуть о финансовом кризисе 1930-х годов. В это время финансовые трудности наблюдались у двух провинций – Альберта и Саскачеван. С приходом к власти в Альберте нового правительства отношения между органами власти провинции и федерации чрезвычайно обострились: несколько зако-

нов провинции были отменены федеральными властями, органы власти провинции отказались принимать участие в некоторых федеральных программах (*Boothe, 1995*). Подобные сложности накладывались на финансовый кризис в провинции, что в итоге привело к объявлению в 1936 г. дефолта по 1/3 совокупного долга провинции по облигациям. Вместе с тем соседняя с Альбертой провинция Саскачеван, в то же время оказавшаяся в аналогичном финансовом состоянии, была поддержана федеральными властями: федеральное правительство приобрело выпуск государственных облигаций провинции Саскачеван по ценам, значительно превышающим рыночные (*Bird, Tassonyi, 2003*). Провинция Альберта находилась в состоянии дефолта до 1945 г., когда федеральные власти предоставили финансовую помощь с целью выполнения программы по реструктуризации государственного долга Канады и восстановления ее кредитоспособности на мировых рынках капитала (*Ascah, 1998*).

Таким образом, несмотря на то, что комбинация контроля со стороны избирательного процесса и рыночных ограничений обеспечивает соответствие между доходами и расходами бюджетов провинций, действия федеральных властей создают основу для смягчения бюджетных ограничений провинций. Послевоенная практика финансовых отношений между федеральными властями и органами власти провинций подтвердила эту тенденцию. В частности, в 1957 г. между уровнями власти было заключено так называемое «стабилизационное соглашение», которое в виде, близком к современному, было утверждено в 1967 г., с созданием действующей системы межбюджетного выравнивания. Суть этого соглашения заключается в следующем: если доходы провинций от источников, учитываемых при расчете выравнивающих трансфертов, снизятся по отношению к предыдущему году, провинция имеет право на получение от федерации компенсационного стабилизационного трансферта (*Perry, 1997*).

Первый случай использования этого права был зафиксирован в 1987 г., когда провинция Альберта потребовала выплаты стабилизационного трансферта с целью компенсации падения доходов от налогообложения добычи углеводородов. В дальнейшем, в течение

рецессии 1990-х годов, некоторые другие провинции также воспользовались этим правом, и ко второй половине 1990-х годов федеральные власти выплатили около 1,2 млрд канадских долларов в виде подобных трансфертов (*Perry, 1997*). Однако, говоря о влиянии компенсационных трансфертов на степень жесткости бюджетных ограничений, следует отметить, что процесс предоставления компенсационных трансфертов нельзя назвать полностью необъективным и дискреционным, так как, во-первых, существуют законодательные правила его расчета, основанные на методе репрезентативных налоговых ставок, во-вторых, этот механизм рассчитан в основном на финансово обеспеченные провинции, не получающие выравнивающих трансфертов, с целью повышения справедливости системы межбюджетного выравнивания для таких провинций.

Таким образом, совокупность политических и рыночных ограничений для федеральных властей и органов власти провинций приводит к тому, что, несмотря на частичное страхование субнациональных бюджетов от неплатежеспособности посредством системы межбюджетного выравнивания, субнациональные органы власти в целом ведут эффективную бюджетную политику. В Канаде в течение долгого периода не применяются меры непредусмотренной дополнительной финансовой поддержки провинций из федерального бюджета (муниципалитеты формируются провинциями, поэтому в Канаде не существует бюджетных отношений между муниципальными и федеральными властями). Представители провинциальных интересов отсутствуют в законодательном органе, а также крайне слаба практика взаимной поддержки между провинциями, что приводит к ужесточению бюджетных ограничений. Разумное и экономное фискальное поведение является институциональной нормой среди субнациональных властей в Канаде и эффективной, долгосрочной стратегией политических партий на региональных и федеральных выборах.

Бюджетные ограничения на муниципальном уровне

Муниципалитеты в Канаде не являются предметом регулирования федерального законодательства, созданы решениями властей провинций и функционируют в условиях жесткого иерархического

контроля со стороны провинций, а также высокой трансфертной зависимости от бюджетов провинций. При этом, несмотря на то обстоятельство, что обязанности муниципалитетов четко определены, только механизм иерархического контроля препятствует формированию мягких бюджетных ограничений (*Bird, Chen, 1998*). В этом отношении провинциальные власти, вводя жесткие финансовые критерии функционирования муниципалитетов (запрет на текущий бюджетный дефицит, централизованное привлечение заимствований для муниципалитетов органами власти провинций, ограничение налоговых полномочий и т.д.), выглядят более предусмотрительными с точки зрения обеспечения финансовой дисциплины на нижестоящем уровне, чем федеральное правительство. Вместе с тем существующие ограничения на фискальную деятельность муниципальных властей препятствуют развитию конкуренции между муниципалитетами и отрицательно влияют на эффективность муниципальных финансов.

Обзор новейшей истории предоставления внеплановой финансовой поддержки канадским муниципалитетам необходимо начать с анализа финансового кризиса 1930-х годов, когда так же, как и в США, процессы урбанизации привели к росту вложений в городскую инфраструктуру, осуществляемых за счет заемных средств, привлекаемых под обеспечение доходов от переоцененной недвижимости, цены на которую резко упали после начала экономического кризиса. К середине 1930-х годов был объявлен дефолт на сумму около 10% совокупной величины муниципального долга. Конкретные меры, принятые различными провинциями, отличались в зависимости от территории, однако практически во всех провинциях было значительно ужесточено регулирование финансовой деятельности муниципальных властей (что сохранилось до настоящего времени). На уровне провинций были созданы специальные органы по делам муниципалитетов, которые осуществляли мониторинг деятельности муниципалитетов и несли ответственность за реализацию антикризисных схем. В ряде случаев было произведено слияние муниципалитетов, допустивших дефолт, с иными муниципалитетами с целью объединения налоговых баз и получения дополнительных

доходов для выплаты долга (*Struthers, 1991*). Тем не менее практически во всех провинциях поддержка вышестоящих властей в случае муниципального дефолта заключалась не в предоставлении финансовых ресурсов, а в организации переговоров с кредиторами, разработке схем реструктуризации долга и повышении эффективности управления общественными финансами на муниципальном уровне (*Tassonyi, 1994; Tassonyi, 1997*).

Таким образом, во многом под влиянием муниципального долгового кризиса 1930-х годов к настоящему времени в Канаде на уровне провинций сформировалась система регулирования фискальных полномочий муниципальных властей, которая, будучи жестко централизованной, обеспечивает необходимую степень жесткости бюджетных ограничений. Несмотря на растущий объем расходов муниципальных бюджетов на инфраструктуру, а также рост объемов финансовой помощи муниципалитетам из бюджетов провинций, исследователи не отмечают нарушений финансовой дисциплины на муниципальном уровне в последние годы (*Bird, Chen, 1998; Bird, Slack, 1993*). Происходит это из-за того, что все трансферты, как правило, являются целевыми, и муниципальные власти выступают в качестве агентов по распределению средств бюджета провинции, а также из-за того, что муниципальные власти не располагают возможностями по привлечению заимствований без получения одобрения со стороны властей провинции (*Amborski, 1998*).

* * *

В целом система бюджетных отношений между уровнями власти в Канаде в совокупности с политическими, рыночными и административными факторами формирует фискальную дисциплину канадских властей на уровне как провинций, так и муниципалитетов. С одной стороны, в силу политических причин канадские провинции являются достаточно самостоятельными в своих решениях, а предшествующий опыт действия федеральных властей в условиях финансового кризиса к настоящему моменту не дает оснований властям провинций рассчитывать на дополнительную финансовую под-

держку, не предусмотренную существующим законодательством, в случае возникновения финансовых трудностей. С другой стороны, в Канаде не существует ограничений на такую поддержку, а последние случаи финансовых кризисов на уровне провинций, хотя и имели место относительно давно – в середине XX в., привели к предоставлению поддержки федеральным центром. Однако, по мнению большинства исследователей, в Канаде наблюдается необходимая степень жесткости бюджетных ограничений на уровне провинций, так как основой функционирования канадской федерации являются формальные и неформальные политические договоренности, которые не предполагают значительного смягчения бюджетных ограничений провинций в рамках современного политического устройства страны.

Опыт регулирования муниципальных финансов показывает, что после серии муниципальных дефолтов 1930-х годов степень самостоятельности муниципальных властей была существенно ограничена, что сделало практически невозможным существенное нарушение фискальной дисциплины без ведома органов власти провинции.

1.2.4. Федеративная Республика Германия

Рассматривая историю федерализма в Германии, D. Rodden (Rodden, 2003) обнаружил, что «финансовая конституция» данного государства сама по себе является источником мягких бюджетных ограничений субнациональных властей. Она исходит из важнейшей задачи политики федеральных властей – обеспечить единый (и высокий) жизненный стандарт на территории всей страны. Для достижения данной цели государство перераспределяет ресурсы и доходы, а также гарантирует равный уровень предоставления общественных благ на всей территории страны.

Принятая в Германии схема разграничения налоговых и расходных полномочий между федеральным центром, землями (субъектами немецкой федерации) и общинами (муниципальными образованиями) определяет бюджетную обеспеченность регионов. Однако в гораздо большей степени, чем в результате законодательного разграничения полномочий, бюджетная обеспеченность регионов опре-

деляется в результате осуществления вертикального и горизонтального межбюджетного выравнивания между землями.

Вертикальное бюджетное выравнивание имеет два аспекта: разграничение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы и предоставление федеральным центром финансовой помощи субнациональным бюджетам. Структура вертикального распределения налогов в Германии закреплена в Конституции.

Германский механизм горизонтального выравнивания между землями, закрепленный в Конституции и особом законе о финансовом выравнивании, призван скорректировать вертикальное распределение налогов с целью сокращения остающихся региональных различий в душевых бюджетных доходах. Горизонтальное перераспределение доходов в ФРГ производится путем перечисления части налоговых доходов землями с высокой бюджетной обеспеченностью в специальный фонд, средства которого расходуются на предоставление поддержки землям с низкой бюджетной обеспеченностью.

Если налоговых поступлений недостаточно для покрытия бюджетных расходов на субнациональном уровне, то слабые в финансовом отношении земли могут получать дополнительные федеральные перечисления (трансферты), используя эти средства по своему усмотрению. Специальная компенсация из федерального бюджета предусмотрена и в случае, когда определенные мероприятия центра влекут за собой финансовые проблемы (например, строительство военных городков или размещение федеральных ведомств). В то же время больший интерес представляют не субсидии, а нормы перераспределения доходов земель при горизонтальном выравнивании. Хотя этот механизм формально направлен лишь на смягчение различий, возникающих в результате вертикального распределения, уровень поступлений после горизонтального перераспределения у слабой земли может быть выше, чем у сильной. В таких условиях подрываются стимулы к эффективной политике, способной обеспечить мобилизацию доходов на территории самой земли (*Huber, Lichtblau, 1998*).

Конституционные положения не связывают разграничение полномочий в области налогообложения и распределение полномочий

по предоставлению общественных благ, создавая расходную автономию при ограниченной налоговой автономии. При этом, в отличие от рассмотренных выше США и Канады, практически все существенные полномочия по предоставлению общественных благ (образование, здравоохранение, социальная политика) не закреплены исключительно за единственным уровнем власти, а распределены между несколькими уровнями.

Анализируя вопросы функционирования немецкого федерализма, связанные с существованием мягких бюджетных ограничений субнациональных властей, необходимо отметить, что история ФРГ как федеративного государства не столь продолжительна, как в США или Канаде. Тем не менее устройство федеративной системы Германии создает основу для возникновения мягких бюджетных ограничений субнациональных властей (*Rodden, 1999b*). Во-первых, в условиях указанных выше особенностей распределения полномочий по предоставлению общественных благ очень сложно определить, какой уровень власти несет ответственность за предоставление того или иного конкретного общественного блага (или, другими словами, есть ли основания для финансирования тех или иных бюджетных расходов субнациональных властей за счет средств вышестоящего бюджета). Во-вторых, в условиях ограниченной налоговой автономии субнациональные власти не располагают свободой действий в выборе источников финансирования своих бюджетных расходов. В результате при возникновении кризисной ситуации субнациональные власти считают возможным обратиться за внеплановой поддержкой к федеральному центру либо по той причине, что считают его ответственным за предоставление ряда услуг, финансирующихся из субнациональных бюджетов, либо в силу того, что федеральный центр, ограничивая налоговую автономию земель, не позволяет последним использовать возможности по мобилизации бюджетных доходов за счет внутренних источников.

Другой источник смягчения бюджетных ограничений субнациональных властей в Германии связан с привлечением земель заемных средств. Следует отметить, что автономия субнациональных властей в привлечении заемных средств представляется более высо-

кой по сравнению с налоговой автономией, при этом основной объем заимствований привлекается с рынков долговых обязательств, что связано со сравнительно низкими издержками заемщиков по привлечению средств. В системе немецкого федерализма отсутствует какой-либо иерархический контроль, который ограничивал бы заемные решения субнациональных административных единиц. Законодательство о федеративных отношениях и его интерпретация в суде требует соблюдения равенства между юрисдикциями, но в то же время препятствует функционированию механизмов контроля со стороны центра. Помимо национальных рынков капитала, субнациональные власти Германии не ограничены в привлечении средств на международных рынках, а также в привлечении кредитов федерального банка (BundesBank). То обстоятельство, что федеральные власти владеют контрольным пакетом акций федерального банка, неявно предполагает наличие гарантии разрешения кризиса в случае его возникновения со стороны федеральных властей.

Механизмы, способствующие возникновению мягких бюджетных ограничений на субнациональном уровне власти в Германии, проявились во время недавнего финансового кризиса в федеральных землях Бремен и Саарланд. В последние годы данные земли являются крупнейшими получателями федеральной финансовой помощи (за исключением специальной помощи восточным землям), хотя до экономического кризиса 1970-х годов федеральная земля Бремен не получала выравнивающих платежей, а являлась их источником для других земель. В течение 1980-х годов финансовое положение в этих землях ухудшилось, однако, несмотря на высокую зависимость от выравнивающих трансфертов, органы власти земель продолжали наращивать бюджетные расходы, финансируя бюджетный дефицит за счет привлечения заимствований.

При этом не действовали политические ограничения на объем привлеченных заимствований – в условиях высокой зависимости от федеральных властей и выравнивающих платежей от других земель власти Бремена и Саарланда пользовались поддержкой избирателей, обвиняя федеральные власти и власти других земель в невыполнении своих обязательств по финансированию земель с низкой бюд-

жетной обеспеченностью в рамках программы межбюджетного выравнивания. Более того, когда было нарушено ограничение на предельный объем долга, содержащееся в Конституции федеральной земли Саарланд¹³, власти земли обвинили федеральные власти в недофинансировании федеральной земли, что послужило причиной выхода за ограничение (Rodden, 2003).

К середине 1980-х годов финансовые трудности двух федеральных земель стали очевидными, что послужило поводом для обращения органов власти данных земель в суд с иском о признании необходимости дополнительной финансовой поддержки из федерального бюджета. В вынесенном судебном решении признавалась возможность использования дополнительных федеральных трансфертов для оказания помощи землям в сложном финансовом положении, но не содержалось указаний на обязательность таких решений. Тем не менее подобное решение суда позволило властям земель Бремен и Саарланд надеяться на федеральную поддержку и не предпринимать мер по повышению эффективности общественных финансов на своем уровне. Одновременно продолжалась подача жалоб в Конституционный суд страны о признании обязательной федеральной поддержки земель в кризисных ситуациях. Подобное решение Конституционного суда (в пользу земель) было вынесено в 1992 г., получение дополнительной поддержки федеральными землями Бремен и Саарланд началось в 1994 г.¹⁴

Выделенной финансовой поддержки оказалось достаточно для того, чтобы сбалансировать бюджет, однако субсидируемые земли отказывались предпринимать усилия по снижению уровня долговой нагрузки и реструктуризации бюджетных расходов. Более того, к 1998 г. власти земель заявили, что размеры дополнительной финансовой помощи оказались недостаточными в силу не предусмотрен-

¹³ Конституция федеральной земли Саарланд устанавливала, что объем привлеченных заимствований не должен превышать объем капитальных расходов бюджета федеральной земли.

¹⁴ Bund fordert Länder zur Mitfinanzierung auf // Handelsblatt. March 3. 1998

ного при их определении снижения налоговых доходов во второй половине 1990-х годов¹⁵.

Рассмотренная практика показывает, что помимо финансовых затрат, связанных с поддержкой федеральных земель, находящихся в финансовом кризисе, оказание такой поддержки может иметь более глубокие негативные последствия в долгосрочной перспективе. Во-первых, выделение не предусмотренных законодательством дополнительных средств на поддержку земель Бремен и Саарланд без каких-либо условий не только не привело к улучшению ситуации в данных регионах, но и не способствовало смене бюджетной политики субсидируемыми властями, проведению необходимых реформ с целью повышения эффективности функционирования государственного сектора. Во-вторых, опыт поддержки федеральных земель Бремен и Саарланд может иметь негативный эффект для бюджетной политики властей других федеральных земель, которые могут осознать, что вместо принятия непопулярных мер в области реструктуризации общественных финансов возможна иная стратегия поведения, заключающаяся в требовании дополнительного финансирования из федерального бюджета и переложении издержек, возникающих вследствие неэффективного управления финансами, наращивания бюджетных расходов, на жителей других земель.

Таким образом, отсутствие механизмов контроля, законы и положения, предусмотренные Конституцией Германии, позиция судов приводят к значительному смягчению бюджетных ограничений в системе немецкого федерализма. Однако, будучи страной – участницей Европейского союза, ФРГ может столкнуться с внешним ограничением, так как избыточное бюджетное финансирование некоторых земель (напомним, что, помимо федеральных земель Бремен и Саарланд, дополнительную финансовую помощь получают вновь присоединенные восточные земли) может привести к нарушению Германией Маастрихтских критериев¹⁶.

¹⁵ См. Streit um Hilfen für das Saarland und Bremen // Frankfurter Allgemeine Zeitung. Feb. 25. 1998.

¹⁶ См. Organisation for Economic Co-operation and Development. 1998. OECD Economic Surveys, 1997–1998: Germany. Paris: OECD.

В результате, как видно из проведенного краткого обзора, немецкая система кооперативного федерализма, с одной стороны, подразумевающая совместное решение уровнями власти многих проблем и избыточное участие федеральных властей в регулировании налоговых вопросов на субнациональном уровне, а с другой – предполагающая самостоятельность субнациональных властей в вопросах расходования средств и привлечения займов, создает возможность (если не обязанность) предоставления внеплановой дополнительной финансовой поддержки властям федеральных земель. При этом мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей не только существуют, но и приводят к негативным эффектам, связанным с избыточными бюджетными расходами и накоплением задолженности.

1.2.5. Норвегия

Модель скандинавского фискального федерализма далека от традиционного подхода конкурентного федерализма (*Tiebout, 1956; Musgrave, 1959; Oates, 1972*), где предполагается локальное налогообложение и производство общественных благ, мобильность избирателей, капитала и факторов производства. В отличие от децентрализованной экономики, где субнациональные единицы государства являются интегрированной частью национального сектора и выступают в качестве независимого поставщика основных социально значимых общественных благ, модель скандинавского государства представляет систему административного федерализма. Модель скандинавского федерализма характеризуется следующим (*Rattsø, 2003*):

- субнациональные власти несут ответственность за предоставление услуг в области социального обеспечения и социальной поддержки, причем расходы на производство прочих общественных благ составляют относительно небольшую долю их расходов;
- низкая мобильность населения;
- финансирование местных бюджетов является централизованным, доминируют гранты центрального правительства (около 40% доходов) и поступления от местных налогов, регулируемых центральным правительством.

Субнациональные власти в результате делегирования полномочий центральному правительству являются скорее агентами центра, чем самостоятельными органами власти. Это обстоятельство позволяет успешно поддерживать сбалансированность бюджета на всех уровнях власти, так как централизованное финансирование и финансовый контроль представляют собой ключевые элементы финансовой дисциплины. Начиная с 1979 г. все субнациональные уровни власти используют максимально возможную ставку налога на доходы физических лиц, и в этой ситуации доходы от данного налога в отсутствие влияния местного правительства на налоговую базу выступают в роли субсидии (*Rattsso, 2003*).

В начале каждого финансового года национальный парламент рассматривает ожидаемые бюджетные доходы национальных и субнациональных властей и величину трансфертов, кроме того, он устанавливает максимальную ставку подоходного налога, в пределах которой происходит налогообложение доходов физических лиц на местном уровне. Принимая во внимание установленные парламентом условия, субнациональные власти формируют локальный бюджет. При этом законом о местных бюджетах предусмотрено, что текущие и процентные расходы местных бюджетов должны быть профинансированы за счет текущих доходов. Окончательно одобренные местными властями местные бюджеты подлежат утверждению вышестоящими органами власти – если правило отсутствия операционного дефицита не соблюдается, в утверждении бюджета может быть отказано. Тем не менее, если не предусмотренный первоначальным законом операционный бюджетный дефицит возник в процессе исполнения бюджета, его финансирование может быть перенесено на последующие 2 года для всех муниципалитетов и графств и на 4 года – по особому разрешению центральных властей. Также утверждению центральных властей подлежат решения местных властей о привлечении заимствований (*Borge, 1996*).

В целом в норвежской системе федерализма не возникает серьезных проблем, связанных с бюджетным дефицитом и долгом местных властей. Ограничения, встроенные в систему, оказываются достаточно эффективными. Финансовый контроль и правила формиро-

вания субнациональных бюджетов обязывают осуществлять дополнительные инвестиции и капиталовложения из фактического остатка собственных средств. И хотя централизованное финансирование совместно с децентрализованным производством общественных благ стимулирует оппортунистическое поведение, как будет показано ниже, норвежская система не сталкивается с серьезными проблемами и последствиями недобросовестного поведения.

В силу серьезных ограничений на бюджетную политику и привлечение заимствований полномасштабный долговой кризис на муниципальном уровне в Норвегии маловероятен. Тем не менее, если рассматривать негативные последствия мягких бюджетных ограничений на стратегическое поведение субнациональных властей с целью получения дискреционного гранта, то исследование Т. Fevolden и Р. Sorensen (*Fevolden, Sorensen, 1983*), проведенное для норвежских муниципалитетов на данных 1970-х годов, показало, что высокие расходы муниципалитетов на обслуживание и погашение долга, как правило, вызывали получение дискреционных грантов. Однако одновременно с выделением гранта центральные власти устанавливали более строгий контроль за решениями местных властей, и к середине 1980-х годов они устранили необходимость выделения дискреционных грантов для поддержки муниципалитетов, которые имели серьезные проблемы с обслуживанием и погашением долга.

Другая форма стратегического поведения норвежских субнациональных властей была связана с выделением целевых трансфертов из национального бюджета на финансирование производства конкретных общественных благ. Наиболее типичным примером такого поведения является финансирование здравоохранения (более 50% расходов местных бюджетов) за счет целевых грантов из центрального бюджета. Центральным правительством было принято решение о всеобщих гарантиях предоставления медицинской помощи и о выделении местным бюджетам на эти цели специальных трансфертов для создания стимулов к активизации предоставления услуг здравоохранения на местном уровне. Однако это вызвало обратный эффект – с целью получения дополнительных средств и обозначения потребности во внешнем финансировании местные власти активизи-

зировали финансирование иных видов общественных благ, что привело к увеличению дефицита медицинских учреждений и, в свою очередь, послужило поводом для требований об увеличении центрального финансирования (*Carlsen, 1995*).

Несмотря на последний пример смягчения бюджетных ограничений в случае с финансированием медицинских услуг, на основании проведенного анализа можно сделать вывод о том, что степень жесткости бюджетных ограничений субнациональных властей Норвегии достаточно высока. Это объясняется следующими причинами (*Borge, Rattso, 1998*):

1) вследствие наличия полной информации как у центра, так и административных единиц относительно экономических условий, в рамках которых возможно эффективное функционирование системы, при обращении субнациональных властей к центру по поводу разрешения локального кризиса посредством дополнительного финансирования, центральное правительство точно знает о происхождении данного кризиса: был ли он вызван экзогенным шоком или является результатом злоупотреблений;

2) оппортунистическое поведение локальных политических лидеров крайне рискованно при заданной политической системе. Наличие представителей центрального министерства по делам местного самоуправления в каждом регионе делает процесс переговоров по поводу предоставления дополнительной финансовой поддержки крайне сложным и затянутым.

1.2.6. Китай

Важной чертой экономических реформ в Китае начиная с 1978 г. является децентрализация экономической и бюджетной политики. Бюджетная система страны разделяется на 5 уровней управления: национальный уровень, провинции, муниципалитеты, графства и городское управление. Рассмотрим проблему мягких бюджетных ограничений в финансовых отношениях между центром и провинциями.

Система распределения субсидий и получения кредитов, налогообложение, ценовая политика усугубляют в Китае проблему бюджетных ограничений. До 1980 г. в стране действовал централизо-

ванный фискальный режим: регулирование всех видов налоговых и неналоговых доходов являлось прерогативой центра, расходы провинций согласовывались и финансировались национальным правительством. Провинции были лишены самостоятельности в принятии бюджетных решений и проведении собственной бюджетной политики. В 1980 г. данный фискальный режим был заменен системой контрактов между центром и провинциями: все полномочия по сбору налогов были делегированы провинциям, которые перечисляли фиксированные суммы доходов в центральный бюджет, рассчитываемые по специальной формуле. Во многих случаях величины превышения доходов провинций над установленными нормативами перечисления доходов в центральный бюджет оставались у регионов и образовывали внебюджетные фонды. Рост этих фондов подрывал контроль центра за расходами расширенного правительства, что позволяет субнациональным властям свободно распоряжаться большим объемом государственных ресурсов, в том числе полученных от национального налогообложения (*Bahl, Wallich, 1992*).

В 1994 г. национальное правительство ввело новую налоговую систему, чтобы усилить и облегчить введение макроэкономических стабилизационных программ, достичь регионального равенства и эффективного уровня производства общественных благ. Целью реформ являлось (*Wang, 1997*):

- 1) упрощение налоговой системы путем уменьшения видов налогов, налоговых ставок и льгот;
- 2) увеличение бюджетных доходов;
- 3) увеличение доли бюджетных доходов центрального бюджета в доходах консолидированного бюджета;
- 4) переход к более прозрачной и объективной системе разделения бюджетных доходов между уровнями бюджетной системы.

При новой системе расходные полномочия, а также полномочия в области сбора налогов были разделены между национальными и субнациональными властями. Вместе с новой системой распределения налоговых полномочий сохранялось действие ранее заключенных договоров о перечислении провинциями доходов в национальный бюджет или о получении субсидий из национального бюджета.

При этом потери бюджетов провинций от введения новой налоговой системы подлежали компенсации за счет специальных трансфертов национального правительства (*Jin, Zou, 2003*). Подобная сложная многоканальная система распределения налоговых доходов и межбюджетных трансфертов существенно затрудняла контроль за субнациональными финансами, одновременно возрастали стимулы для оппортунистического поведения субнациональных властей с целью получения дополнительных ресурсов из национального бюджета.

Также следует отметить, что в период до 1995 г. бюджетный дефицит в Китае мог финансироваться за счет кредитов Национального банка. Начиная с 1995 г. было введено правило сбалансированного бюджета, и для финансирования дефицита бюджета в настоящее время могут использоваться только традиционные инструменты, включая внутренние и внешние заимствования.

Рассматривая проблему бюджетных ограничений субнациональных властей в Китае, необходимо также отметить, что в силу особенностей устройства экономической системы данного государства бюджеты провинций выплачивают субсидии государственным предприятиям, компенсируя им потери, возникающие при регулировании цен. В некоторых случаях власти провинций осуществляют субсидирование государственных предприятий в виде прямых бюджетных расходов. Менее явными формами субсидий являются предоставление гарантий по кредитам государственным предприятиям и предоставление налоговых льгот (*Steinfeld, 1999*). В то же время государственные предприятия обязаны поддерживать уровень занятости в экономике, обеспечивать предоставление услуг здравоохранения, образования, участвовать в выплате социальной помощи и пенсий. Трансферты из центрального бюджета, направляемые в бюджеты провинций, как правило, выплачиваются в виде субсидий предприятиям (*Lall, Hofman, 1995*). При таком объеме субсидирования проблема мягких бюджетных ограничений актуальна не только для субнациональных властей, но и для предприятий, причем в классическом – описанном Я. Корнаи – виде.

Говоря о проблеме мягких бюджетных ограничений субнациональных властей в Китае, следует отметить, что распределение фи-

нансовых ресурсов между бюджетами провинций в течение долгого времени осуществлялось без формальных правил, на основании переговорного процесса и согласования необходимых объемов финансирования на очередной финансовый год (*Agarwala, 1992*). После начала реформ и попыток властей ввести правила распределения налоговых полномочий и межбюджетных трансфертов особенности плановой экономики и потребность в субсидировании государственных предприятий создали препятствия для ужесточения бюджетных ограничений.

В целом реакцией субнациональных властей на попытки национального правительства по ужесточению бюджетных ограничений стали следующие действия (*Jin, Zou, 2003*):

- расширение собственной налоговой базы за счет сокращения налоговых платежей, перечисляемых в центральный бюджет;
- перевод средств из бюджета во внебюджетные фонды и расходование средств внебюджетных фондов государственных предприятий на цели предоставления общественных благ;
- увеличение объемов внутренних и внешних заимствований;
- расширение предоставления налоговых льгот и создание свободных экономических зон.

С помощью перечисленных механизмов субнациональные власти Китая добивались получения дополнительных средств из центрального бюджета. Отсутствие единой системы межбюджетного выравнивания и определение размера финансовой помощи в результате переговорного процесса позволяет утверждать, что проблема мягких бюджетных ограничений субнациональных властей в этой стране является чрезвычайно актуальной. В частности, заслуживают внимания взаимоотношения субнациональных властей и государственных предприятий, собственниками которых являются данные органы власти: с одной стороны, субнациональные власти исполняют функции налоговых органов по отношению к данным предприятиям, а с другой – являются их собственниками. В результате финансы коммерческих предприятий и общественные финансы достаточно сложно разграничить, что является дополнительным аспектом проблемы мягких бюджетных ограничений в Китае.

1.2.7. Бразилия

Бразилию можно считать развивающейся страной с одной из наиболее децентрализованных систем государственных финансов. В середине 1990-х годов органы власти субнационального уровня предоставляли около 60% совокупного объема общественных благ, финансирующихся за счет средств консолидированного бюджета (*Ter-Minassian, 1997*). По сравнению с другими развивающимися странами субнациональные власти в Бразилии располагают собственными доходными источниками для финансирования предоставления общественных благ, находящихся в сфере их компетенции.

Бразилия является федеративным государством, основы которого были заложены в Конституции 1988 г. Бюджетная система состоит из бюджетов 26 штатов, около 5000 муниципалитетов и 1 федерального округа. Конституция определяет исключительные сферы компетенции федеральных властей, а также органов местного самоуправления. Остальные сферы компетенции либо по умолчанию относятся к исключительному ведению штатов, либо отнесены Конституцией к области совместно осуществляемых полномочий, где федерация задает стандарты и общие рамки нормативно-правового регулирования предоставления услуг, а органы власти штатов отвечают непосредственно за предоставление услуг (*Shah, 1991*). В то же время органы власти штатов обладают широкой налоговой автономией. В частности, в полномочия штатов входят взимание налога на добавленную стоимость (ставка и база определяются федеральными властями), а также регулирование и взимание акцизов на топливо, налога на недвижимость, а также взимание налогов на доходы корпораций и физических лиц по ставке, на 5 процентных пунктов превышающей федеральную (*Ter-Minassian, 1997*). Система межбюджетных трансфертов играет важную роль в межбюджетных отношениях, причем из федерального бюджета трансферты выделяются как бюджетам штатов, так и бюджетам муниципальных образований. Трансферты выплачиваются субнациональным властям в виде предусмотренных Конституцией нецелевых грантов, выделяемых в рамках разделения налоговых доходов между бюджетами различных уровней, а также в виде целевых грантов, выделяемых в том числе

на условиях софинансирования. Необходимо отметить, что существенным элементом системы межбюджетных трансфертов в Бразилии являются дискреционные гранты, не имеющие объективной методики распределения и выделяемые по результатам переговоров между штатами и муниципалитетами – с одной стороны, и федеральным правительством – с другой (такие трансферты составляют свыше 20% общего объема федеральной финансовой помощи субнациональным бюджетам) (*Shah, 1991*). Субнациональные власти располагают также достаточно широкими полномочиями по привлечению заемных средств как внутренних, так и зарубежных кредиторов. При этом необходимо отметить, что, несмотря на наличие в федеральном законодательстве ограничений на объем и структуру заимствований, эти ограничения носят общий и во многом рекомендательный характер, что, как будет показано далее, приводило к серьезным долговым кризисам на субнациональном уровне.

Различные исследователи отмечают, что бразильская федеративная система создает все необходимые предпосылки для возникновения мягких бюджетных ограничений субнациональных властей (см., например, (*Rodden, 2003; Ames, 1995; Oliviera, 1998*)). Ужесточение бюджетных ограничений штатов представляется проблематичным по двум причинам: во-первых, Конституция ограничивает возможность вмешательства федерального правительства в принимаемые на уровне штатов фискальные решения, и, во-вторых, государственное устройство Бразилии приводит к тому, что федеральное правительство, как правило, представляет собой коалицию региональных групп интересов. Совокупность этих факторов делает очень сложным введение ограничений на оппортунистическое поведение властей штатов и муниципальных образований.

Следует обратить особое внимание на состояние рынка заимствований субнациональных властей и влияние на него политики центрального правительства. Как уже говорилось выше, с формальной точки зрения центральные власти располагают возможностями по ограничению самостоятельности властей штатов по привлечению заемных средств, однако в силу политических причин большинство принятых решений в этой области либо неэффективны, либо имеют

рекомендательный характер. В результате как у заемщиков, так и у кредиторов на внутреннем рынке создается представление о неявном гарантировании займов властей штатов со стороны федеральных властей (*Dillinger, 1997*).

Субнациональные долговые кризисы в Бразилии и их последствия

В истории бразильской федерации последнего времени можно наблюдать 3 кризисных эпизода, связанных с государственным долгом. Рост объема совокупного долга штатов с 1% ВВП в 1960-х годах до 20% ВВП в 1990-х годах (*Oliviera, 1998*) сопровождался сериями кризисов, каждый из которых приводил к значительному смягчению бюджетных ограничений субнациональных властей, перекладыванию ответственности за выплату долга на вышестоящее правительство.

Первый долговой кризис на субнациональном уровне был связан с международным долговым кризисом 1980-х годов. Штаты, столкнувшись с трудностями при рефинансировании внешних заимствований в условиях ограничений, накладываемых федеральной политикой фиксированного обменного курса, оказались неспособными обслуживать внешний долг. К 1989 г., после долгих переговоров, федеральные власти согласились конвертировать просроченные платежи по обслуживанию долга, а также невыплаченную основную сумму долга штатов внешним кредиторам в задолженность федеральному казначейству, которое, в свою очередь, взяло на себя отношения с внешними кредиторами. Второй долговой кризис был связан с задолженностью властей штатов перед внутренним кредитором – Федеральным жилищным банком сбережений. Впоследствии – в 1993 г. этот долг также был конвертирован в долг федеральному казначейству. В обоих случаях конвертация долга сопровождалась его реструктуризацией на 20 лет с льготным периодом по выплате процентов (*Dillinger, Webb, 1998*).

Подобное решение федеральных властей по оказанию поддержки субнациональным правительствам имело самые негативные последствия для фискальных решений субнациональных властей. Резко снизившаяся чистая текущая стоимость обязательств штатов по об-

служиванию долга повлекла за собой расширение заимствований на субнациональном уровне. Решение о реструктуризации долга, принятое федеральными властями, способствовало снижению ответственности властей штатов – уменьшившиеся обязательства позволили привлечь новые заимствования, оставив последствия этих решений для будущих администраций. Более того, частая реструктуризация регионального долга укрепила мнение кредиторов и заемщиков о предоставлении федеральными властями неявной гарантии по займам штатов (*Dillinger, 1997*).

Последствием предоставления внеплановой поддержки в виде расширения заимствований на субнациональном уровне стал новый кризис в середине 1990-х годов, когда жесткая кредитно-денежная политика привела к снижению инфляции, росту реальных расходов бюджетов штатов, а также к росту процентных ставок в реальном выражении. В этой ситуации штаты столкнулись с трудностями при обслуживании долга. В особенно тяжелой ситуации оказались 4 штата – Сан-Паулу, Рио-де-Жанейро, Минас-Жерайс и Рио-Гранде-де-Сул, которые обратились за поддержкой к федеральным властям. Федеральное правительство, опасаясь, что дефолт по обязательствам этих 4 штатов окажет негативное влияние на внутренний рынок, предложило план реструктуризации, в соответствии с которым облигации штатов подлежали обмену на облигации федерального казначейства. При этом облигации штатов были переданы в портфель центрального банка, который выпустил свои облигации на соответствующую сумму и передал их штатам. Таким образом, штаты не только избежали дефолта, но и уменьшили свои обязательства по обслуживанию долга.

Наряду со сложностями по погашению долга бразильские штаты в середине 1990-х годов столкнулись с кризисом выполнения текущих бюджетных обязательств, что проявилось в накоплении кредиторской задолженности перед получателями бюджетных средств на субнациональном уровне. В результате в 1995 г. федеральным пар-

ламентом была одобрена специальная программа, которая предоставляла штатам две кредитные линии: на выплату обязательств перед получателями бюджетных средств и на погашение обязательств по краткосрочным займам штатов. Займы формально выделялись на условиях проведения реформы управления общественными финансами, принятия мер по сокращению налоговой недоимки и т.д. Но федеральное правительство не располагало действенными рычагами для контроля за выполнением этих мер, и фактически займы были предоставлены без соблюдения каких-либо условий.

Итогом всех мер стала фактическая федерализация обязательств субнациональных властей. По итогам всех трех кризисов, включая кризис по выполнению текущих обязательств перед получателями бюджетных средств, общая сумма задолженности штатов перед кредиторами, принятая на себя федеральными властями, превысила к концу 1990-х годов 120 млрд долл. США (*Rodden, 2003*). Таким образом, в Бразилии негативные последствия мягких бюджетных ограничений наиболее очевидны – внеплановая финансовая поддержка привела к принятию на уровне штатов решений, продиктованных ожиданием такой поддержки в будущем: к безответственному расширению заимствований и неэффективному расходованию бюджетных средств.

Накопившиеся проблемы в области фискального федерализма, а также проблемы, вызванные экономическим кризисом в стране, создали стимулы для проведения реформ, которые начались с конца 1990-х – начала 2000-х годов (*Almeida, 2000; Dillinger, 1997*). Во-первых, были наложены ограничения на операции центрального банка по обмену облигаций штатов на собственные ценные бумаги. Во-вторых, были установлены ограничения на величину расходов бюджетов штатов на оплату труда, невыполнение этих ограничений влечет за собой сокращение трансфертов из федерального бюджета. В-третьих, новое законодательство предоставило полномочия президенту по установлению предельных объемов заимствований на всех уровнях государственной власти, нарушение которых влечет за собой запрет на привлечение внутренних и внешних заимствований. В-четвертых, были введены единые требования к формам учета и

отчетности на всех уровнях бюджетной системы. В-пятых, судебной системе и органам юстиции были предоставлены отсутствовавшие ранее полномочия по применению санкций в случае нарушений бюджетного законодательства региональными и местными властями. В-шестых, федеральное законодательство в настоящее время в явном виде запрещает оказание внеплановой финансовой помощи штатам в случае возникновения финансовых трудностей.

В настоящее время недостаточно информации для оценки результатов проведенных реформ. Однако, основываясь на анализе предшествующей истории межбюджетных отношений в Бразилии, необходимо отметить, что чрезвычайная мягкость бюджетных ограничений субнациональных властей в Бразилии привела к негативным последствиям для эффективности бюджетной политики и бюджетной системы в целом. Раздувание государственных расходов на региональном уровне и накопление огромного государственного долга на федеральном уровне явилось прямым следствием последовательных решений федеральных властей по предоставлению непредусмотренной финансовой поддержки региональным органам власти в случае финансового кризиса. Более того, пример Бразилии показывает важность разделения между уровнями власти в федеративном государстве не только полномочий по предоставлению общественных благ и регулированию налогообложения, но и ответственности за принимаемые решения.

1.2.8. Аргентина

История развития межбюджетных отношений в Аргентине является интересным примером успешного проведения экономических реформ, составной частью которых была бюджетная реформа, значительно ужесточившая бюджетные ограничения субнациональных властей. Говоря о системе государственного устройства этой страны, необходимо отметить, что Аргентина является федеративным государством, состоящим из 23 субъектов федерации (провинций), а также столичного города Буэнос-Айрес. При этом политический режим в стране гораздо более жесткий, чем в Бразилии, помимо двух произошедших с середины XX в. военных переворотов федеральные

власти несколько раз отстраняли руководителей провинций от власти и вводили прямое президентское правление (*Webb, 2003*).

Конституция Аргентины, одобренная в 1853 г., первоначально предусматривала право федерального правительства вводить исключительно налоги на внешнюю торговлю. Впоследствии были приняты поправки, позволяющие федеральным властям вводить прямые, а затем – и косвенные налоги. Таким образом, вводя собственные налоги, федеральные власти Аргентины конкурируют с провинциями за доходные источники (*Murphy, 1995*). В результате превалирования доходов от федеральных налогов в доходах консолидированного бюджета страны основным доходным источником бюджетов провинций являются доходы от разделяемых налогов. Система разделения налоговых доходов была принята в 1930-х годах и в усовершенствованном виде сохранилась до настоящего времени – часть федеральных налогов распределяется в виде трансфертов между бюджетами провинций, причем распределение должно утверждаться федеральным законом, подлежащим одобрению всеми провинциями страны (*Garman, Haggard, Willis, 1997*). Расходные полномочия четко разграничены Конституцией и законодательством между уровнями власти.

Во время правления военной хунты в 1976–1983 гг. распределение трансфертов за счет разделения налогов осуществлялось под нажимом военной администрации, после перехода к демократии политическая ситуация не позволяла принять закон о распределении трансфертов, и финансовые ресурсы распределялись дискреционным образом. В 1987 г. к власти пришло новое правительство, которое добилось принятия федерального закона о распределении 99% ресурсов между провинциями по единой формуле. До настоящего времени бюджеты провинций находятся в серьезной зависимости от федеральных трансфертов – около 60% их бюджетных доходов формируется за счет трансфертов.

Несмотря на введение формулы распределения трансфертов, основным источником доходов федеральных и региональных властей в 1980-х годах являлся инфляционный налог. До 1991 г. бюджетный дефицит на уровне провинций финансировался за счет заимстования

ний провинций у государственных банков. Впоследствии национальный банк учитывал эту задолженность региональных властей. Таким образом, федеральные власти передавали долю своего сеньоража на субнациональный уровень. В этих условиях мягкие бюджетные ограничения были характерны не только для субнациональных, но и для национальных властей. В отличие от рассмотренных выше стран, субнациональные власти Аргентины в случае финансовых сложностей получали поддержку от федерального уровня в виде кредитов национального банка (*Peralta-Ramos, 1992*).

К 1989 г. в стране началась гиперинфляция, обусловившая неспособность государства собирать налоговые доходы. Начало гиперинфляции вынудило правительство осуществлять реформы, направленные на достижение макроэкономической стабилизации.

После достижения макроэкономической стабилизации долг провинций оказался незначимо мал, так как обесценился в результате гиперинфляции. Вместе с тем путем выделения обусловленных трансфертов федеральные власти создавали стимулы для отказа от дефицитного финансирования бюджетных расходов. В итоге в 1990-х годах не наблюдалось существенного роста субнационального долга, чему способствовал и закон 1993 г. о запрете на платежи федеральных властей кредиторам от имени провинций.

Мексиканский кризис 1994 г. негативно отразился на состоянии государственных финансов Аргентины. Падение бюджетных доходов на всех уровнях бюджетной системы привело к поиску путей финансирования бюджетного дефицита субнациональными властями (национальные власти участвовали в антикризисных программах МВФ и Всемирного банка). В первые годы после кризиса провинции отреагировали на снижение бюджетных доходов ростом заимствований в следующих формах (*Gibson, 1997*):

- рост кредиторской задолженности по бюджетным расходам;
- исполнение бюджета по расходам с использованием векселей, которые впоследствии принимались во исполнение налоговых обязательств;
- получение банковских кредитов под залог трансфертов из федерального бюджета.

Однако федеральное правительство продолжало проводить политику, направленную на ужесточение бюджетных ограничений, – осуществлялся контроль за выполнением условий кредитных соглашений с банками: федеральные трансферты выплачивались провинциям за вычетом их обязательств по обслуживанию и погашению кредитов. Такие меры создали уверенность в серьезности намерений федерального правительства в отказе от дополнительной поддержки субнациональных властей. В результате власти провинций были вынуждены осуществлять реформы и принимать меры в области финансового оздоровления, что позволило выйти из кризисного состояния большинству провинций к 1997 г. (*Jones, Sanguinetti, Tommasi, 1997*).

Как видно из проведенного краткого анализа ситуации с бюджетными ограничениями субнациональных властей в Аргентине, принятие последовательной программы мер в области ужесточения бюджетных ограничений может принести результаты в относительно короткие сроки. Привыкшие действовать в условиях чрезвычайно мягких бюджетных ограничений, органы власти провинций в Аргентине достаточно быстро приспособились к деятельности в условиях жестких бюджетных ограничений. При этом ужесточение бюджетных ограничений не только вызвало изменения в стратегии поведения властей провинций, но и создало стимулы для проведения необходимых реформ в области бюджетной политики на субнациональном уровне.

1.2.9. Венгрия

Рассматривая опыт построения системы межбюджетных отношений в странах с переходной экономикой, следует обратить особое внимание на Венгрию как страну, где децентрализация государственного управления и системы государственных финансов сопровождалась эффективной политикой по ужесточению бюджетных ограничений субнациональных властей.

Можно выделить три ключевых элемента институционального устройства Венгрии, определяющие степень жесткости бюджетных ограничений субнациональных властей:

- а) система межбюджетных отношений;

б) система политических стимулов и ее влияние на действия субнациональных властей;

в) система рынков капитала и ее роль в определении бюджетных ограничений субнациональных властей.

Венгрия является унитарным государством, в структуре органов государственной власти которого состоят 19 округов, 23 города с правами округа и около 3200 муниципалитетов (*Wetzel, Papp, 2003*).

Расходы бюджетов субнациональных (местных) органов власти относительно невелики и в конце 1990-х годов составляли около 22% совокупных расходов консолидированного бюджета страны. За местными властями в обязательном порядке закреплены традиционные сферы ответственности муниципалитетов: коммунальные услуги, местный транспорт и дорожная сеть, начальное образование, общественная безопасность, пожарная охрана и т.д. Национальное законодательство Венгрии в некоторых областях ограничивает автономию местных властей в принятии решений по некоторым вопросам местного значения, задавая стандарты и минимальные уровни предоставления местных услуг (*Pal-Kovacs, 1998*). Вместе с тем местные власти пытаются исполнять больше функций, чем это предусмотрено в обязательном порядке, так как их увеличение позволяет предъявлять требования центральным властям о выплате дополнительной финансовой помощи.

Основным источником доходов субнациональных бюджетов (до 90%) в Венгрии являются трансферты, передаваемые из центрального бюджета в форме грантов или отчислений от национальных налогов. Основу местных бюджетных доходов составляют отчисления от подоходного налога с физических лиц и налога на транспортные средства (*Fox, 1998*). Несмотря на существование ограниченного перечня местных налогов, субнациональные власти не используют все возможности по введению местных налогов, так как национальные налоговые ставки достаточно высоки, и в этой связи политические издержки введения новых налогов, особенно в связи с их незначительными поступлениями, значительно превышают выгоды от их введения. При этом местные власти имели возможность получать сравнительно высокие бюджетные доходы от продажи и сдачи в

аренду муниципального имущества, а также считали более рациональным использовать политический ресурс для увеличения объема грантов из центрального бюджета, а не увеличения собственных налоговых доходов (*Davey, Peteri, 1995*).

Гранты центрального правительства, составляющие около 70% местных бюджетных доходов, состоят из следующих инструментов (*Fox, 1998*):

- нормативные гранты, распределяемые по формуле на основании набора нормативов финансирования бюджетных услуг и предоставляемые на нецелевой основе;

- целевые гранты, распределяемые как из бюджета центрального правительства централизованно, так и из бюджетов отдельных ведомств;

- инвестиционные гранты, направленные на финансирование капитальных вложений на субнациональном уровне и распределяемые на основании открытых конкурсов;

- гранты на покрытие дефицита местных бюджетов, направленные на поддержание местных бюджетов в случае значительного превышения бюджетных обязательств над бюджетными доходами.

Основную долю грантов составляют нормативные гранты. Однако часть трансфертов, особенно гранты на покрытие бюджетного дефицита, значительно смягчают бюджетные ограничения муниципалитетов и способны оказать существенное влияние на поведение не только получателей таких грантов, но и всех субнациональных властей. Как показали проведенные исследования, местные власти строят свою стратегию поведения таким образом, чтобы, увеличив обязательства или отказавшись от принятия мер по мобилизации бюджетных доходов, переложить финансовую ответственность за эти решения на средства центрального бюджета (*World Bank, 1999*).

Говоря о регулировании заимствований субнациональных властей в Венгрии, необходимо отметить, что венгерское законодательство содержит ряд ограничений на предельный объем заимствований, но гораздо более важное значение для состояния бюджетных ограничений субнациональных властей имеет закон о муниципальных банкротствах. Данный закон возлагает всю полноту ответственно-

ности за возможный дефолт по привлеченным заимствованиям на местные власти. В результате принятия и начала действия этого закона (с 1995 г.) объем вновь привлеченных местными властями заимствований сократился в 2 раза (*Polackova, Papp, Schick, 1999*).

В результате действия закона стали наблюдаться два основных эффекта:

во-первых, введенные ограничения на привлечение заимствований, рассчитываемые исключительно по отношению к собственным средствам, создают стимулы для местных властей по мобилизации собственных налоговых доходов, что для некоторых муниципалитетов связано с большими издержками, а в отдельных случаях влечет за собой усиление общественного контроля за муниципальными финансами и отказ от новых заимствований (*Wetzel, Papp, 2003*);

во-вторых, четкая процедура банкротства, описанная в законодательстве, свидетельствует о том, что в случае дефолта только муниципальные власти несут ответственность за выплату просроченной задолженности (*Inman, 1999*), что может выражаться двумя способами:

– национальные власти могут способствовать переговорам с кредиторами о реструктуризации долга в случае, если местные власти согласятся на выполнение программы реструктуризации муниципальных финансов и выплаты долга, осуществляемой под внешним наблюдением;

– в случае отказа от сотрудничества требования кредиторов удовлетворяются за счет реализации активов муниципального образования.

Практика муниципальных дефолтов, наблюдаемая после введения в действие закона, показала, что дела о банкротствах были успешно разрешены без финансового вмешательства национальных властей, что привело к дальнейшему ужесточению их бюджетных ограничений (*Wetzel, Papp, 2003*).

Говоря о политических факторах, необходимо отметить: в Венгрии, как и во многих странах с переходной экономикой, изменение политической системы шло одновременно с экономической трансформацией. Наличие большого числа мелких субъектов государст-

венного управления, определенные законодательством полномочия местных властей, не содержащие политически важных функций, не позволяют местным властям оказывать существенное политическое влияние на центральное правительство, что уменьшает вероятность внеплановой дополнительной помощи из национального бюджета в случае возникновения финансовых трудностей на местном уровне. Кроме того, определение основных характеристик системы межбюджетных отношений осуществляется национальным правительством и парламентом, а представители местных властей не участвуют в этом процессе.

Таким образом, практика венгерского фискального федерализма демонстрирует механизмы ужесточения бюджетных ограничений в переходной экономике. Принимая законы на ранней стадии децентрализации, национальное правительство демонстрировало, что за избыточными расходами местных властей или принятием на себя избыточных обязательств последуют санкции. Если рассматривать упоминавшиеся в начале анализа 3 элемента формирования системы бюджетных ограничений, то можно отметить следующее:

а) система межбюджетных отношений не создает стимулов для ужесточения бюджетных ограничений – наличие неэффективных видов грантов, направленных на финансирование бюджетного дефицита, отсутствие связи между налогообложением на местном уровне и предоставлением местных общественных благ способствует выработке стратегии поведения местных властей, направленной на получение дополнительных ресурсов из национального бюджета;

б) особенности построения политической системы страны, напротив, способствуют ужесточению бюджетных ограничений, так как большое количество мелких муниципалитетов с ограниченными полномочиями не способно оказать давление на национальное правительство с целью предоставления дополнительной финансовой поддержки в случае возникновения финансовых трудностей;

в) регулирование рынка субнациональных заимствований ведет к установлению жестких ограничений по привлечению заемных средств.

Важно отметить: несмотря на то, что система построения межбюджетных отношений создает стимулы для формирования мягких бюджетных ограничений, правила банкротства муниципальных властей не способствуют формированию ожиданий о предоставлении национальной поддержки в случае кризиса. При этом особое значение имеет не только формальное наличие жестких правил в законодательстве, но и их соблюдение на практике. Так как национальные власти делегировали значительную часть полномочий по принятию решений в области муниципальных банкротств третьим лицам – судебной системе и внешним управляющим, успешная реализация данного законодательства свидетельствует о важности создания функционирующих базовых институтов (в частности, независимой судебной системы) для ужесточения бюджетных ограничений субнациональных властей.

1.2.10. Украина

Важной характеристикой стран с переходной экономикой является слабая степень децентрализации государственного управления в условиях меняющейся финансовой и экономической культуры, макроэкономической и политической систем. При этом важно отметить, что эффективность процесса децентрализации предполагает наличие институциональных условий ее проведения – например, фискальной автономии субнациональных властей и наличия у них ответственности за предоставление общественных благ избирателям. К сожалению, на начальных этапах перехода от плановой к рыночной экономической системе отсутствие некоторых институтов во многих случаях обуславливает смягчение бюджетных ограничений субнациональных властей.

Помимо центрального правительства, в состав Украины, являющейся унитарным государством, входят 27 регионов, 490 районов, 447 муниципалитетов, а также большое количество деревень и поселков. Размеры субнациональных бюджетов Украины существенны: их расходы в конце 1990-х годов составляли около 14,5% ВВП, или 38,1% расходов консолидированного бюджета страны (*Government Financial Statistics, 2003*). В настоящее время на Украине не наблюдается бюджетного дефицита на субнациональном уровне при

ведении учета по кассовому методу. Если сравнить обязательства бюджетов, включая кредиторскую задолженность получателям бюджетных средств, то субнациональный бюджетный дефицит будет составлять более высокую величину, так как основной объем кредиторской задолженности бюджетов сосредоточен на субнациональном уровне бюджетной системы.

Правительство Украины пока неудачно использовало механизмы ужесточения бюджетных ограничений. В работе (*O'Connell, Wetzel, 2003*) отмечается расплывчатость распределения ответственности и прав среди уровней правительства. Неопределенность в межбюджетных отношениях относится не только к разграничению ответственности за социальные услуги и блага, но также к распределению исполнительных и законодательных функций. Бюджеты децентрализованного правительства регулируются законом о местном правительстве и другими законами, в том числе законом по бюджетной системе и налоговой системе, законом по локальным налогам и пошлинам. Особое разделение налогов и величина выравнивающих трансфертов утверждаются ежегодно законом о государственном бюджете.

Некоторые положения, относящиеся к предоставлению общественных благ, внесены в Конституцию. Например, определенные ее статьи гарантируют бесплатное довузовское образование, бесплатное оказание медицинских услуг. Однако локальные власти не всегда располагают необходимыми финансовыми ресурсами, чтобы обеспечить декларируемый уровень общественных благ. Это приводит к накоплению долгов – главным образом по зарплате работникам государственного сектора и пенсиям. Такие долги порождают небезосновательные ожидания их погашения ввиду политических издержек при невыплате зарплат и пенсий.

Нечеткое разграничение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, наблюдаемое на Украине, характерно для всего постсоветского пространства. С одной стороны, национальные власти стремятся делегировать ответственность за предоставление базовых общественных благ на нижние уровни бюджетной системы. С другой стороны, центр хочет сохранить за собой полномочия по ре-

гулированию условий предоставления общественных благ. На Украине фактическое разграничение расходных полномочий является результатом договоренностей и сложившейся практики. Вместе с тем распространена практика делегирования полномочий с одного уровня власти на другой без выделения финансирования (*O'Connell, Wetzel, 2003*).

Необходимо отметить, что национальным законодательством Украины на субнациональный уровень делегированы полномочия по организации оказания важнейших социально значимых общественных услуг, имеющих большие положительные экстерналии (образование, здравоохранение и т.д.). Подобная практика сама по себе приводит к смягчению бюджетных ограничений субнациональных властей: с одной стороны, они обязаны исполнять переданные полномочия, с другой – зная, что бесперебойное предоставление этих услуг чрезвычайно важно для национальных властей, регионы и муниципалитеты могут ссылаться на нехватку собственных ресурсов и требовать дополнительные средства из вышестоящего бюджета.

Рассматривая систему разграничения налоговых доходов между уровнями власти, необходимо отметить, что основная доля налоговых доходов субнациональных властей (около 80%) поступает за счет отчислений от разделяемых налогов. При этом ставки отчислений могут быть дифференцированными в зависимости от региона или муниципалитета при отсутствии какой-либо формальной методики дифференциации. Около 15% налоговых доходов поступает в субнациональные бюджеты в виде закрепленных налоговых доходов, остальная часть – за счет поступления собственных налоговых доходов. До 20% бюджетных доходов субнациональных административно-территориальных образований Украины поступает в виде трансфертов из центрального бюджета, причем законодательство не предусматривает формальной методики распределения трансфертов (*O'Connell, Wetzel, 2003*).

В итоге нетрудно видеть, что система межбюджетных отношений Украины формирует достаточно предпосылок для смягчения бюджетных ограничений регионов и муниципалитетов. Это:

- наличие нефинансируемых мандатов;

- нечеткое разграничение полномочий;
- непредсказуемая система межбюджетных трансфертов.

Перечисленная совокупность факторов ставит субнациональные власти в положение, при котором расходование средств осуществляется в предположении, что на финансирование любых расходов будут получены ресурсы федерального бюджета, объем которых будет определяться итогами переговоров с национальными властями. При этом система обеспечения бюджетов доходами также не создает стимулов для ответственного поведения органов власти на субнациональном уровне, так как прирост доходов любого бюджета может быть изъят через снижение трансферта или норматива отчисления налоговых доходов.

Анализ системы политического устройства, системы отношений между уровнями власти показывает, что важным условием жестких бюджетных ограничений является четкое разграничение обязанностей между органами власти различных уровней. Между тем система межбюджетных отношений на Украине предполагает два типа ответственности органов власти: во-первых, вертикальную ответственность, когда нижний уровень исполнительной власти контролируется вышестоящим уровнем вплоть до уровня президентской власти; во-вторых, отношения ответственности перед избирателями, которые могут подать свой голос против избираемых органов власти.

Анализ системы регулирования заимствований показывает, что процесс привлечения заемных средств субнациональными административно-территориальными образованиями не сопровождается требованиями ни к обеспечению заимствований, ни к аудиту состояния финансов заемщика, ни к раскрытию информации перед кредиторами. При этом отсутствует законодательство о нормативно-правовом регулировании ситуации в случае возникновения неплатежеспособности или банкротства субнациональных властей – заемщиков.

Дефолт по облигациям г. Одессы в 1998 г. можно рассматривать как событие, показавшее системные проблемы регулирования субнациональных заимствований и рынков капитала на Украине. По

облигациям г. Одессы, выпущенным сроком на 1 год и направленным на финансирование ряда объектов городской инфраструктуры, наблюдался технический дефолт, после которого было объявлено об исполнении городом своих обязательств только перед кредиторами – физическими лицами. Необходимо отметить, что условия облигационного займа с самого начала вызвали опасения, так как прогнозируемые расходы на обслуживание и погашение долга в момент выпуска облигаций составляли 50% плановых доходов бюджета города и должны были быть выплачены в течение короткого периода.

Национальные власти предпочли не вмешиваться в ситуацию и не оказали дополнительной помощи городскому бюджету. Однако городские власти утверждали, что дефолт явился следствием форс-мажорных обстоятельств, вызванных увольнением мэра города центральным правительством. В итоге новая администрация не признала обязательств по кредиту, а старая утверждала, что если бы она осталась у власти, долг кредиторам был бы выплачен. При этом слабость судебной системы и отсутствие нормативно-правового регулирования рынка заимствований не позволили урегулировать проблему в судебном порядке.

Таким образом, с формальной точки зрения на субнациональном уровне не наблюдалось дополнительной финансовой поддержки города при возникновении финансовых трудностей, однако нельзя утверждать, что городские власти несли значительные издержки в связи с невыполнением обязательств. Также можно показать, что слабость институциональной среды, создаваемой национальным законодательством, а также отсутствие нормативно-правового регулирования фактически позволили городу-должнику не выполнять своих обязательств. Такие действия национальных властей можно рассматривать как скрытую форму поддержки, значительно смягчающей бюджетные ограничения на нижестоящих уровнях.

* * *

Подводя итоги проведенного анализа особенностей устройства системы фискального федерализма в различных странах с точки зрения состояния бюджетных ограничений субнациональных властей, необходимо отметить, что жесткость или мягкость бюджетных ограничений субнациональных властей во многом определяется степенью децентрализации государственного управления. Вместе с тем последствия децентрализации – такие, как рост эффективности экономики в целом, разграничение ответственности между уровнями власти, повышение качества государственного управления – зависят от социальных, культурных и институциональных особенностей той или иной страны, а в некоторых случаях – ее регионов.

Наряду с преимуществами децентрализации, фискальное и политическое разделение ответственности между уровнями власти может породить проблему мягких бюджетных ограничений. В этой связи анализ уроков децентрализации крайне важен, так как может дать представление об основных характеристиках системы межбюджетных отношений, необходимых для достижения того или иного результата с точки зрения субнациональных бюджетных ограничений.

Анализ устройства систем фискального федерализма в разных странах указывает на два существенно разных механизма достижения финансовой дисциплины – рыночный и иерархический. Система отношений между органами власти различного уровня может функционировать в отсутствие механизма иерархии, если она не характеризуется наличием отрицательных экстерналий, по разным причинам центральное правительство ограничено в своих полномочиях, или не оказывает давления на нижестоящие власти при достижении целей национальной политики. Так, Соединенные Штаты Америки в своей истории федерализма достаточно успешно противостояли проблеме мягких бюджетных ограничений. История и опыт данной страны облегчают задачу федерального правительства в ужесточении бюджетных ограничений, так как субнациональные власти, принимая во внимание историческое поведение центра, имеют слабые ожидания дополнительной помощи из бюджета. Кроме того, в США преобладают довольно крупные по размерам штаты, что об-

легчает задачу разграничения обязательств и распределения финансовой помощи.

При рассмотрении опыта зарубежных государств в развитии фискального федерализма необходимо учитывать разницу между таким государством, как США, которое исторически возникло в виде федерации и никогда не являлось централизованным, и, например, Венгрией, где попытки децентрализации были предприняты после долгого этапа централизованного управления. Другой пример показывает, что в отличие от США, Конституция ФРГ отражает высокие амбиции федерального правительства: основные законы этой страны гарантируют предоставление одинакового уровня социальных гарантий во всех субъектах федерации. Такое положение законодательства само по себе создает мотивы для оппортунистического поведения субнациональных властей. Помимо Конституции, наличие мелких юрисдикций с ограниченной налоговой автономией заставляет федеральное правительство участвовать в формировании бюджета данных юрисдикций, тем самым это вовлекает его в разрешение финансовых затруднений субнациональных образований.

Норвегия, являясь сильно централизованным государством, довольно успешно противостоит проблеме мягких бюджетных ограничений посредством регулирования и контроля фискальных решений субнациональных властей. Однако скандинавская модель иерархии, как и американская практика, зачастую по разным причинам неприемлема для других стран.

Как показывает опыт многих стран, центральное правительство, вовлеченное в регулирование фискальных решений на субнациональных уровнях управления, должно способствовать при этом развитию рыночных механизмов, а не препятствовать возрастанию их роли. При отсутствии у центра политической власти институциональные механизмы ужесточения бюджетных ограничений – такие, как рыночный контроль за заимствованиями и привлечением органами власти заемных средств – занимают важное место в регулировании потоков национальных финансов. Штаты США и провинции Канады являются примером, где финансовая дисциплина достигается за счет рыночных механизмов. Они имеют широкомасштабную

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 снижает оценку кредитоспособности локальных властей, это влечет за собой увеличение издержек на привлечение заемных средств, что, в свою очередь, является естественным ограничением на привлечение новых заимствований. При этом как у органов власти, так и у избирателей практически не формируются ожидания помощи из национального бюджета, поскольку, как показывает многолетняя история, данные ожидания не оправдывались, а механизмы получения дополнительного финансирования крайне рискованны с политической точки зрения.

Таким образом, финансовая дисциплина субнациональных властей может быть достигнута посредством рыночного механизма, только если кредиторы, резиденты и владельцы капитала уверены, что центр гарантированно не несет ответственности за финансовые решения локальных властей. Опыт многих стран показывает, что формирование представлений о функционировании системы межбюджетных отношений в случае финансовых кризисов является длительным процессом с неоднозначным результатом. Так что многие штаты США добровольно принимают на себя ряд ограничений в области бюджетной политики, которые не допускают возникновения серьезных финансовых трудностей, требующих вмешательства извне. Однако принятие этих ограничений было вызвано в первую очередь давлением со стороны избирателей и кредиторов в ходе многолетней практики управления финансами, а не нормативными требованиями центра или целенаправленной политикой, направленной на ужесточение бюджетных ограничений.

Поэтому, рассматривая опыт Канады или США, следует учитывать, что первоначально, до формирования единого федерального государства, провинции и штаты представляли административные юрисдикции, обладающие полной фискальной автономией. При этом сформированное по инициативе штатов и провинций феде-

ральное правительство было существенно ограничено в своих полномочиях, которые были делегированы ему субъектами федерации. Процессы децентрализации в большинстве других стран мира происходили по противоположному пути – в виде делегирования полномочий центральным правительством субнациональным властям, что предопределяет как иную структуру распределения полномочий, так и иные отношения между уровнями власти.

В частности, можно отметить, что распределение налоговых и расходных обязательств в таких федерациях, как Канада и США, закрепленное конституционным законодательством, сильно отличается от аналогичной структуры во вновь децентрализованных государствах. Так, в странах, где процессы децентрализации начались во второй половине XX в., разграничение расходных и доходных полномочий происходило в соответствии как с требованиями экономической эффективности, так и с концепцией социального государства: 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 трудоемким процессом, зачастую требующим изменения Конституции.

Таким образом, децентрализованные государства в результате описанной структуры распределения расходных и налоговых полномочий зачастую характеризуются вертикальным финансовым дисбалансом, характеризующимся превышением государственных доходов над расходами (без финансовой помощи) на национальном уровне и превышением расходов над доходами на субнациональном. Это, в свою очередь, препятствует эффективному функционированию рыночного механизма установления необходимых ограничений. Происходит это по той причине, что для кредиторов, избирателей и самих органов власти (если предположить наличие самостоя-

тельной стратегии поведения властей) наличие вертикального дисбаланса бюджетной системы может означать, что вышестоящее правительство несет ответственность за обеспечение субнациональных бюджетов доходами, а значит, является гарантом последствий фискальных решений, принимаемых на субнациональном уровне.

Однако 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, структура распределения налоговых и расходных полномочий в этих странах является источником дополнительной неэффективности. С другой – в государствах с вновь децентрализованной бюджетной системой негативные последствия нечеткого распределения полномочий и вертикальной несбалансированности бюджетной системы могут быть исправлены путем проведения рациональной финансовой политики национальных властей.

Так, проведенный 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, совмещенная со свободными условиями получения кредитов субнациональными властями, приводят к возникновению мягких бюджетных ограничений субнациональных властей, как это происходило на Украине, в Бразилии и Аргентине.

Анализ международного опыта регулирования межбюджетных отношений показывает, что при прочих равных условиях несбалансированность бюджетной системы (вертикальная или горизонтальная) приводит к активному использованию межбюджетных трансфертов в целях межбюджетного регулирования. При этом, как уже говорилось выше, зависимость субнациональных властей от транс-

фертов может порождать ожидания предоставления внеплановой поддержки при возникновении бюджетных проблем. В то же время межрегиональное перераспределение ресурсов центральными властями и высокая зависимость субнациональных бюджетов от трансфертов сами по себе не означают наличия мягких бюджетных ограничений. Опыт других стран показывает, что четкие и предсказуемые правила получения трансфертов не оказывают отрицательных воздействий на экономику в целом. Если трансферты обусловлены четко оговоренными в законодательстве причинами, если они не являются предметом политических сделок, то ожидания дополнительного финансирования из национального бюджета уменьшаются.

В качестве примера можно привести рассмотренный выше опыт функционирования немецкого федерализма, где существуют четкие правила получения межбюджетных трансфертов. Однако содержащееся в Конституции положение предусматривает, что одним из видов гарантий, предоставляемых федеральными властями, является поддержание равных минимальных условий жизни на всей территории страны, в том числе путем предоставления финансовой помощи. В судебном порядке такое положение было истолковано как обязанность федеральных властей предоставлять дополнительную финансовую помощь субъектам федерации в случае бюджетных проблем на их территории независимо от того, какими причинами были вызваны эти проблемы. Примером политических сделок, влияющих на распределение трансфертов, является Украина, где в отсутствие правил распределения ресурсов национального бюджета между регионами суммы трансфертов были предметом манипулирования. Аналогичным образом в Бразилии дискреционные трансферты и политические сделки разрушали основы финансовой дисциплины на всех уровнях власти. Двусторонние сделки между местными властями и центром при китайской системе «фискальных соглашений» тоже выливались в проблему мягких бюджетных ограничений.

Во многом, как показывает рассмотренный опыт, эффективное функционирование рыночного механизма зависит от политического устройства государства. В случаях, когда субнациональные власти не способны сдерживать безработицу, не в состоянии финанси-

вать 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 при этих условиях не будет уменьшена. Ярким примером здесь является политическая система Бразилии. В этой стране центральное правительство представляет собой коалиции заинтересованных лиц, и решения о помощи субнациональным властям принимаются большинством голосов. Сильная позиция президента и партии, поддерживающей его, может смягчить данную проблему, выступая в качестве сдерживающего фактора.

Степень жесткости бюджетных ограничений зависит не только от жесткости политики национальных властей в области межбюджетных отношений, но и от принимаемых мер в области контроля за действиями субнациональных властей. В качестве примера можно привести опыт Венгрии. В этой стране в начальной стадии 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. На данный момент Министерство финансов Венгрии осуществляет надзор за формированием местных бюджетов и контролирует расходы *ex ante*¹⁷.

¹⁷ Следует отметить, что такой контроль, безусловно, является мерой, ограничивающей фискальную самостоятельность субнациональных властей, что не позволяет в полной мере реализовать преимущества децентрализованной бюджетной системы. Однако, как показывает опыт фискальной децентрализации, в случае вертикальной несбалансированности бюджетной системы, наличия общенациональных социальных гарантий и прочих институциональных особенностей бюджетной системы только существование иерархического контроля способно эффективно противодействовать оппортунистическому поведению субнациональных властей в усло-

Случай скандинавского федерализма аналогичен итогу проведения фискальных реформ в Венгрии: местные власти находятся в серьезной зависимости от трансфертов, и центр ужесточает бюджетные ограничения посредством установления правил принятия фискальных решений на субнациональном уровне. При этом местные власти имеют некоторую свободу в регулировании бюджетных доходов, но при этом их бюджетная политика регулируется центральными властями. И хотя проблема мягких бюджетных ограничений до конца решена не была, острые формы ее проявления все же были устранены.

В то же время наличие контроля за бюджетной политикой со стороны центральных властей снижает эффективность рыночного механизма ужесточения бюджетных ограничений. Выступая гарантом локальных властей, центральное правительство неявно влияет на реакцию кредиторов, избирателей на фискальные решения субнациональных властей. Контроль со стороны вышестоящего уровня ограничивает автономию субнациональных властей, снижая тем самым выгоды от децентрализации. Например, как показал проведенный анализ, во всех случаях централизованного регулирования бюджетной политики у субнациональных властей снижались стимулы к повышению качества предоставления общественных благ. В то же время некоторые страны (Норвегия, Аргентина) успешно совмещали иерархический и рыночный механизмы. Например, контроль со стороны центра совмещался с требованием о раскрытии полной информации, с проведением аудиторских проверок, которые помогали кредиторам и избирателям оценить действия локальных властей. Правила и ограничения получения заемных средств заставляли локальные власти увеличивать налоговые доходы и контролировать издержки на предоставление общественных благ. С точки зрения совмещения механизмов, действия центра должны включать правила и административные процедуры, побуждая кредиторов, избирателей или других рыночных агентов следить за фискальными решениями субнациональных властей.

виях смягчения их бюджетных ограничений, вызываемого подобной схемой устройства межбюджетных отношений.

Таким образом, на основании проведенного анализа системы межбюджетных отношений в зарубежных странах с точки зрения степени жесткости бюджетных ограничений субнациональных властей можно сделать следующие выводы:

1. Жесткие бюджетные ограничения субнациональных властей могут обеспечиваться двумя способами: путем установления ограничений рыночного характера на фискальное поведение субнациональных властей, а также 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 контроля или сочетать рыночные механизмы и механизмы иерархического контроля.

2. 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. Не в последнюю очередь жесткие бюджетные ограничения субнациональных властей в США и Канаде были вызваны многолетней историей отказов в прямой финансовой поддержке субнациональным властям. 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 может не приводить к ужесточению бюджетных ограничений, так как в дальнейшем такое решение может быть изменено.

3. Обеспечение финансовой дисциплины субнациональных властей – одна из серьезнейших проблем, возникающих при децентрализации бюджетной системы. Создание рыночных ограничений оппортунистического поведения субнациональных властей является долгосрочным по времени процессом, поэтому любая децентрализация (особенно в условиях вертикальной несбалансированности, ха-

рактальной для большинства современных государств с многоуровневым бюджетным устройством) должна сопровождаться, во-первых, установлением жестких правил распределения финансовых ресурсов между субнациональными бюджетами и, во-вторых, введением правил привлечения заемных средств.

В этой связи 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 предоставления дополнительной финансовой помощи, направленной на ликвидацию кредиторской задолженности.

4. 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 является проведение такой политики, которая позволяла бы перенести издержки за решения по увеличению предоставления общественных благ за счет расширения заимствований на органы власти, принимающие такие решения. В качестве примера можно привести опыт поддержки муниципалитетов в США, где федеральные власти оказывали поддержку муниципальным властям при условии принятия ряда болезненных мер в области реформирования системы управления муниципальными финансами.

5. При прочих равных условиях децентрализация должна сопровождаться передачей ответственности за принимаемые фискальные решения на субнациональный уровень власти. Пример Китая и Украины, где субнациональные власти выступают агентами национальных властей по предоставлению общественных благ, свидетель-

ствует 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 благ.

6. Устройство политической системы власти в стране оказывает существенное влияние на состояние бюджетных ограничений. Целостность политической системы, отсутствие коалиционных групп и механизмов иерархического торга за распределение ресурсов между органами власти способствует возможности национальных властей препятствовать оппортунистическому поведению со стороны субнациональных властей.

7. Одновременно с выводом о необходимости сопровождения децентрализации установлением эффективных механизмов иерархического контроля за фискальной деятельностью субнациональных властей 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. не применимы для крупных, а также многоуровневых федераций. Наличие большого числа влиятельных субнациональных административно-территориальных образований с большим количеством входящих в их состав самостоятельных юрисдикций более низкого уровня не только ослабляет возможности для установления универсальных ограничений 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 нежелательности допущения финансовых кризисов в крупных регионах с большой численностью населения значительно осложняют проведение последовательной политики по ужесточению бюджетных ограничений.

Глава 2. Теоретический анализ мягких бюджетных ограничений региональных властей в России

В данной главе рассматриваются постановка задачи, предпосылки и структура моделей мягких бюджетных ограничений региональных властей, приводятся результаты анализа различных моделей поведения федерального центра и региональных властей, условия и последствия возникновения мягких бюджетных ограничений.

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

2.1.1. Система межбюджетных отношений в России до 2000 г.

В ряде наших работ подробно рассматривалось развитие российской системы фискального федерализма в 1990-х годах (см., например, *Экономика переходного периода, 2003*). Необходимо отметить, что развитие системы межбюджетных отношений происходило на фоне разрушения сложившейся в советские годы системы управления, предполагавшей жесткую унитарную бюджетную иерархию.

Реформы начала 1990-х годов, в целом направленные на децентрализацию отношений, привели к созданию такой системы распределения полномочий между уровнями государственной власти, отраженной в Конституции, при которой у федеральных властей оставалась масса возможностей влияния на конкретное наполнение полномочий федеральных, региональных и местных властей. Полученная в результате гибкость федеративной системы имела своим следствием прямо противоположные по своему воздействию эффекты. С одной стороны, были созданы неоправданно благоприятные налогово-бюджетные условия для отдельных субъектов Федерации, а с другой – при отказе от резкого снижения бюджетных расходов существенная часть бюджетных обязательств была переложена на региональные и местные бюджеты.

Были созданы основы налоговой системы, состоящей из федеральных, региональных и местных налогов, но вместе с тем созданная бюджетная система позволяла осуществлять регулярное перераспределение финансовых потоков между бюджетами различного уровня с помощью нежестких правил распределения налоговых доходов и финансовой помощи. С одной стороны, федеральным законодательством была обеспечена формальная бюджетная независимость субнациональных властей, а с другой – допускались многочисленные нарушения федерального бюджетного и налогового законодательства в отдельных субъектах Федерации, зачастую приводящие к разрушению единого экономического пространства страны.

В итоге противоречия, заложенные в новом бюджетном устройстве, приводили к отсутствию ответственности субнациональных властей за предоставление общественных благ. Во-первых, существенная часть бюджетных обязательств, переданных на субнациональный уровень, была установлена в виде федеральных мандатов, т.е. 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 наличие возможностей получения по договоренности с федеральными властями дополнительных средств не способствовали созданию жестких бюджетных ограничений и стимулов к повышению эффективности системы предоставления общественных благ на региональном и местном уровнях.

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 необходимо понимать, что в течение долгого времени российская бюджетная система входила в состав высокоцентрализованной бюджетной системы Советского Союза, экономика которого предполагала крайне высокую долю перераспределения валового внутреннего продукта через государственный бюджет. Это сопровождалось интенсивным межтерриториальным перераспределением бюджетных ресурсов при практически полном отсутствии автоно-

мии субнациональных властей (особенно входящих в состав РСФСР) как в вопросах налогообложения, так и при регулировании объемов предоставления общественных благ и определения уровня бюджетных расходов (Синельников-Мурылев, 1995). 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 для успешного развития 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. Значительная часть расходных обязательств регионов существовала в виде нефинансируемых федеральных мандатов, т.е. была возложена федеральными законами на субнациональные бюджеты без определения соответствующих источников финансирования. Такая ситуация, при которой необходимый объем расходов субнациональных бюджетов определялся федеральными властями, приводила к снижению ответственности региональных и местных властей за принимаемые бюджетные решения. В условиях превышения расходных обязательств над доходными возможностями формализованная методика распределения финансовой помощи, формально внедренная в бюджетный процесс в 1994 г., не достигала своих целей, так как при распределении межбюджетных трансфертов решающую роль для регионов играла возможность согласовать с федеральными властями 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 своей компетенции (в том числе по вопросам налоговой и бюджетной политики). Однако на практике, с одной стороны, эта система являлась чрезвычайно централизованной, что проявлялось в

отношениях между федеральными властями и регионами с высокой степенью зависимости от ресурсов федерального бюджета, а с другой – наблюдалась неоправданно высокая децентрализация полномочий в отношении прежде всего субъектов Федерации с высокой бюджетной обеспеченностью.

Если говорить о предпосылках возникновения проблемы мягких бюджетных ограничений, наблюдавшихся в это время, то необходимо отметить, что отсутствие не только формализованных правил распределения ресурсов между региональными бюджетами, но и нередко закона о федеральном бюджете по состоянию на начало финансового года предавало проблеме чрезвычайно острый характер. Накопление кредиторской задолженности в бюджетной сфере, бессистемное распределение бюджетных ссуд, субвенций и субсидий оказывало крайне негативное влияние на ответственность субнациональных властей за эффективное предоставление общественных благ.

2.1.2. Основные реформы в области фискального федерализма в 1999–2004 гг.

Если говорить о мерах, реализованных в период с 1999 г., которые могли оказать влияние на состояние бюджетных ограничений региональных властей, необходимо отметить, что первые законодательные меры по совершенствованию межбюджетных отношений были приняты уже при подготовке проекта закона о федеральном бюджете на 1999 г. Эти меры заключались прежде всего в попытках перехода к новой методике распределения средств ФФПР, а также в перераспределении налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами (в 1999 г. начался процесс перераспределения доходов от налога на добавленную стоимость в сторону федерального бюджета, куда начиная с 1 апреля указанного года зачислялось 85% соответствующих налоговых доходов, на 10 процентных пунктов больше, чем до этого).

Новая методика распределения трансфертов (дотаций на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности) была основана на принципиально новом подходе – выравнивании налогового потенциала субъектов Федерации с учетом их расходных потребно-

стей. По своему замыслу, новая методика предусматривала выделение основной части трансфертов пропорционально отклонению среднедушевого налогового потенциала субъектов Федерации от среднего по стране уровня с учетом показателя межрегиональной дифференциации объема и стоимости расходов на предоставление региональных общественных благ по Российской Федерации в целом. При этом новый подход подразумевал отказ от согласования с регионами исходных данных о доходах и расходах региональных бюджетов и основывался на данных открытой статистической отчетности Госкомстата, Министерства по налогам и сборам, Министерства финансов, других ведомств.

В отсутствие политических условий для сокращения нефинансируемых федеральных мандатов было найдено решение проблемы согласования абсолютных значений прогнозируемых расходов и доходов региональных бюджетов на очередной год (напомним: именно эта проблема не позволила эффективно функционировать механизму распределения трансфертов, введенному в 1994 г.). Было решено, что определение суммы трансферта регионам должно основываться на относительных показателях соотношения расходных потребностей, стоимости предоставления общественных благ, а также налогового потенциала. Другими словами, новая методика предполагала, что выделение федеральных бюджетных ресурсов должно производиться не для покрытия потребности в дополнительных доходах, рассчитанной в абсолютных показателях, а пропорционально некоторой расчетной величине, характеризующей интенсивность потребности в финансовой помощи по отношению к среднему по стране показателю.

Для этих целей в процесс расчета финансовой помощи были введены следующие понятия:

- *индекс бюджетных расходов*, отражающий 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*, отражающий 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).

Надо признать, что правительству удалось найти эффективную форму взаимодействия с представителями законодательной власти и органов власти регионов, без которой бы проведение рассматриваемой реформы было невозможным или проходило крайне тяжело. Проблема изменения рассчитанных в соответствии с декларируемыми принципами сумм финансовой помощи при рассмотрении законопроекта о федеральном бюджете в парламенте (что не запрещено действующим законодательством) была решена путем создания постоянно действующей рабочей группы, состоящей из представителей Государственной Думы, Совета Федерации, правительства, администрации президента РФ, различных министерств и ведомств. После одобрения соответствующих решений на уровне рабочей группы утверждение предложений Министерства финансов в Федеральном Собрании происходит менее конфликтно и без внесения существенных изменений.

Вступление в действие с 1 января 2000 г. Бюджетного кодекса Российской Федерации привело к некоторому упорядочению массива федерального бюджетного законодательства. Однако с точки зрения межбюджетных отношений новый законодательный акт не привел к принципиальным изменениям в их регулировании. Так, в момент своего вступления в силу Бюджетный кодекс не содержал пропорций распределения налоговых доходов между органами власти различных уровней (они по-прежнему утверждались различными законодательными актами, среди которых необходимо назвать законы о федеральном бюджете на очередной год, законы об отдельных налогах, прочие законы). Также в кодексе не были закреплены принципы взаимоотношений между различными уровнями государ-

ственной власти по поводу финансирования передаваемых полномочий, распределения финансовой помощи и по прочим существенным составляющим системы налогово-бюджетного федерализма.

Глава 16 Бюджетного кодекса «Межбюджетные отношения» практически полностью была посвящена такому аспекту межбюджетных отношений, как финансовая помощь нижестоящим уровням бюджетной системы, а также определению общих принципов взаимоотношений между бюджетами различных уровней. При этом в Бюджетном кодексе, как и в ранее действовавшем бюджетном законодательстве, не содержалось прозрачных механизмов, определяющих порядок взаимодействия органов власти и управления различных уровней между собой по поводу финансирования расходных обязательств. Глава «Межбюджетные отношения» не содержала положений, определяющих принципы распределения межбюджетных трансфертов, основывающиеся на формальных и прозрачных критериях межбюджетного выравнивания либо на критериях потребности в средствах, как это было предусмотрено Концепцией реформирования межбюджетных отношений в 1999–2001 гг. (утв. постановлением правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862). Статья 135, устанавливающая общие принципы распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации, так и не была введена в действие, так как предполагала определение объемов финансовой помощи на основании нормативов финансовых затрат и минимальных государственных социальных стандартов. Вместо этого законом о введении в действие Бюджетного кодекса было установлено, что порядок предоставления и расчета указанных дотаций определяется законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Такая ситуация была обусловлена различными причинами. Во-первых, на момент рассмотрения Бюджетного кодекса в Государственной Думе (1997–1998 гг.) не существовало единой концепции реформ в области бюджетного федерализма, которая могла бы быть предложена в виде законопроекта. Во-вторых, радикальное реформирование межбюджетных отношений путем внесения поправок в Бюджетный кодекс в год, предшествующий введению Бюджетного

кодекса в действие, подразумевающее отказ от нефинансируемых мандатов, долгосрочное закрепление распределения налоговых доходов, формализацию распределения межбюджетных трансфертов, было нецелесообразно как по причинам политического характера (предвыборный период), так и по прочим причинам, среди которых можно назвать предстоящую налоговую реформу, которая сама по себе являлась серьезным этапом повышения эффективности межбюджетных отношений.

Изменение политической ситуации в 2000 г. позволило начать урегулирование проблемы различий бюджетного статуса субъектов Федерации. Как уже упоминалось выше, по ряду причин в начале 1990-х годов были заключены договоры о разграничении предметов ведения между федеральными властями и субъектами Федерации, которые в некоторых случаях предусматривали особые условия распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами, причем к 1999–2000 гг. эти условия входили в противоречие с принципами распределения доходов, установленных федеральным бюджетным и налоговым законодательством.

Вследствие принятия в 1999 г. Федерального закона № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» проблема противоречия федеральному законодательству отдельных положений договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ во многом утратила актуальность. Согласно п.1 ст. 3 данного Закона «федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, договоры, соглашения не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией РФ предметы ведения РФ, предметы совместного ведения». При этом согласно ст. 32 этого Закона «договоры и соглашения, действовавшие на территории Российской Федерации до его вступления в силу, подлежат приведению в соответствие с данным Федеральным зако-

ном в течение трех лет со дня его вступления в силу» (п. 2). Указанный трехлетний срок истек в 2002 г., при этом федеральные власти не предприняли действий по изменению условий заключенных договоров и соглашений, поэтому указанные положения договоров и соглашений перестали действовать автоматически.

Однако по отношению к некоторым субъектам Федерации были предприняты меры, направленные на компенсацию 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. Для компенсации потерь доходов бюджетами указанных регионов начиная с 2001 г. из федерального бюджета выделяются значительные суммы в виде федеральных целевых программ развития регионов (например, законом о федеральном бюджете на 2004 г. предусмотрено выделение данным регионам суммы свыше 11 млрд руб., или 0,06% ВВП).

Летом 2003 г. в рамках реформы разграничения полномочий и предметов ведения (подробнее см. ниже) был одобрен Государственной Думой и подписан президентом Федеральный закон от № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Данный Закон предусматривает введение нового порядка заключения договоров о разграничения полномочий и предметов ведения. В частности, ст. 26.7 новой редакции Закона «Об общих принципах...» установлено, что договоры между федеральными и региональными властями о разграничении полномочий, устанавливающие принципы разграничения полномочий, отличающиеся от принципов разграничения, установленных федеральным законодательством, могут быть заключены только в тех случаях, в которых необходимость заключения таких договоров обусловлена экономическими и географическими особенностями субъекта Федерации. При этом обязательным условием для вступле-

ния в силу договора о разграничении полномочий является его утверждение в виде федерального закона, а срок действия такого договора не может превышать 10 лет.

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

Важным событием второго этапа реформы межбюджетных отношений стала предпринятая в законе о федеральном бюджете на 2001 г. попытка решения проблемы нефинансируемых федеральных мандатов – в составе федерального бюджета был создан Фонд компенсаций, субвенции и субсидии из которого первоначально направлялись на финансирование расходов региональных бюджетов на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, а также связанных с предоставлением льгот, предусмотренных Федеральным законом «О государственной поддержке инвалидов в Российской Федерации». Поводом для создания Фонда компенсаций стала централизация доходов от налога на добавленную стоимость в федеральном бюджете (в 1999–2000 гг. в федеральный бюджет поступало 85% налога на добавленную стоимость, собираемого на территории каждого субъекта Федерации, а начиная с 2001 г. вместе со вступлением в силу главы 21 Налогового кодекса был осуществлен переход на полное зачисление поступлений НДС в федеральный бюджет).

Выбор указанных двух видов федеральных мандатов (первоначально планировалось включение в этот перечень также расходов бюджетов субъектов Федерации на реализацию Закона «О ветеранах») был обусловлен двумя причинами: во-первых, федеральное законодательство прямо предписывает осуществлять финансируема-

ние перечисленных пособий и льгот, не позволяя региональным властям накапливать задолженность по данным видам бюджетных расходов (в регионах, накапливающих задолженность по детским пособиям, судебные иски получателей пособий к региональным властям всегда удовлетворялись); во-вторых, расходы на финансирование данных пособий и льгот составляют основную часть предписанных федеральным законодательством прямых расходов бюджетов субъектов Федерации на реализацию федеральных мандатов.

В 2002 г. политика перевода федеральных мандатов на финансирование через целевую финансовую помощь из Фонда компенсаций продолжилась. Начиная с этого года из Фонда компенсаций выделяются субвенции на реализацию Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» и Федерального закона «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы», субсидии на возмещение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и услуг связи военнослужащим, сотрудникам милиции, органов внутренних дел, налоговой полиции, должностным лицам таможенных органов, субсидии на возмещение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, услуг связи, проезда на общественном транспорте городского и пригородного сообщения гражданам, подвергшимся радиационному воздействию Чернобыльской АЭС, аварии на ПО «Маяк» и ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, а также субвенции на реализацию Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий». Однако большую часть (88%) средств Фонда составляли субсидии и субвенции на реализацию закона «О социальной защите инвалидов...» и финансирование детских пособий.

Следует отметить, что средства Фонда компенсаций распределяются между бюджетами субъектов Федерации в виде двух типов финансовой помощи – субвенций (в виде субвенций выделяются средства на выплату пособий гражданам, имеющим детей) и субсидий (в виде субсидий выделяются средства на реализацию федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Фе-

дерации»). Принципиальное различие между этими двумя видами целевой финансовой помощи состоит в механизме использования полученных средств бюджетами субъектов Федерации: в соответствии с Бюджетным кодексом субвенциями являются бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов, а субсидиями – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов. Другими словами, субъекты Федерации полностью направляют средства Фонда компенсаций на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, в базовом объеме, используют собственные средства лишь для повышения сумм пособий выше базового уровня. Средства же, распределяемые в виде субсидий Фонда компенсаций, направляются получателями на софинансирование собственных бюджетных расходов на реализацию Закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»; при этом источником финансирования таких расходов являются не только средства Фонда компенсаций. Таким образом, с помощью средств Фонда компенсаций бюджетам субъектов Федерации полностью компенсируются их затраты на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, и частично – расходы на реализацию Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Вместе с тем, несмотря на внедрение Фонда компенсаций в 2001 г., нельзя было говорить о полном решении проблемы нефинансируемых федеральных мандатов. Строго говоря, принцип полного финансирования расходов региональных и местных бюджетов, вызванных решениями федеральных властей, начал соблюдаться только в отношении одного федерального мандата – пособий гражданам, имеющим детей. Все остальные расходы, даже заявленные к финансированию с помощью средств Фонда компенсаций, подлежали финансированию с помощью субсидий, т.е. расходы на реализацию соответствующих федеральных законов покрывались не полностью.

При этом оставался неурегулированным вопрос с одним из крупнейших федеральных расходных мандатов – единой тарифной сеткой оплаты труда работников бюджетной сферы. Передача ресурсов региональным бюджетам на финансирование регулярно индексируемых зарплат работникам бюджетной сферы производилась на основании дискреционных решений Министерства финансов и правительства, зачастую в виде бюджетных ссуд и/или их пролонгации.

С одной стороны, такое положение дел недопустимо в государстве, законодательство которого декларирует бюджетную независимость субнациональных бюджетов. С другой стороны, описанная ситуация имела ряд объективных причин для своего возникновения. Во-первых, принятие федеральными властями на себя обязательств по финансированию всех установленных законодательством федеральных расходных мандатов требовало выделения на эти цели значительного объема расходов (общий объем нефинансируемых мандатов оценивался на конец 1990-х годов в более чем 15% ВВП (см. *Анализ уровня жизни...*, 2001)), общий объем финансовой помощи региональным бюджетам по итогам 2004 г., по данным Министерства финансов, составил около 340 млрд руб., или 2,4% ВВП), что превышало возможности федерального бюджета даже при существенной централизации налоговых доходов. Во-вторых, не существовало механизмов оценки и финансирования расходных мандатов. Очевидно, что в случае принятия на себя федеральным бюджетом обязательств по финансированию расходных мандатов следовало внедрить систему оценки необходимых расходов субнациональных бюджетов по финансированию расходных мандатов, проверки целевого характера выделяемых средств (система финансирования транспортных и коммунальных льгот затрудняла обособление расходов на финансирование социальных льгот), в целом определить принципы взаимоотношений бюджетов различного уровня по исполнению обязательств в рамках расходных мандатов.

В 2004 г. в рамках работы комиссии по разграничению полномочий было принято решение о максимально возможной отмене системы расходных мандатов. В результате было принято решение, получившее широкий резонанс в российском обществе, – о введении в

2004 г. законодательства, направленного на ликвидацию начиная с 2005 г. необеспеченных мандатов (получившего название «монетизация льгот»), тесно связанного с построением межбюджетных отношений. Для этого были внесены поправки в 155 действующих законов, в которых так или иначе речь идет о льготах. Кроме того, было отменено действие 41-го закона, декларирувавшего установление льгот, на практике никогда не финансировавшихся.

Денежными выплатами с 1 января 2005 г. были заменены право на бесплатный проезд в городском и пригородном транспорте, бесплатная выдача лекарств и санаторное лечение. Все льготники были поделены на федеральных и региональных – т.е. на категории граждан, льготы для которых устанавливаются федеральными властями и финансируются соответственно за счет средств федерального бюджета, и категории граждан, установление льгот для которых и их финансирование является прерогативой региональных властей. Вместе с тем для смягчения возможных негативных результатов реформы в законе о федеральном бюджете на 2005 г. в фонде софинансирования социальных расходов были предусмотрены значительные средства для помощи субъектам Федерации в финансировании своих обязательств перед льготниками. Так, на социальную поддержку вышеназванных указанных категорий граждан планируется выделить 12,7 млрд руб., т.е. 55% фонда софинансирования социальных расходов. Сам же объем фонда резко вырос по сравнению с уровнем 2004 г. (с 6 до 23 млрд руб.) (более подробно см. *(Трунин, Катамадзе, Назаров, 2005)*).

Если говорить об общей оценке системы распределения федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации в том виде, в котором она сложилась к 2005 г., то следует отметить, что проведенные реформы не привели к принципиальному изменению системы распределения финансовых ресурсов, хотя и создали для этого необходимые предпосылки. Наиболее формализованная часть финансовой помощи – дотации из Федерального фонда поддержки регионов – по-прежнему остается не единственным каналом предоставления нецелевой (выравнивающей) финансовой поддержки российским регионам со стороны федерального центра. Помимо

средств ФФПР, на цели финансирования текущих расходов субфедеральных бюджетов направляются также прочие дотации, средства, передаваемые в рамках осуществления взаимных расчетов, федеральные бюджетные ссуды (которые формально носят возвратный характер, однако законодательством не установлены ограничения на период пролонгации таких ссуд). Формализация и объективизация процессов распределения основных видов федеральной финансовой поддержки регионов должна происходить одновременно с сокращением сумм, перераспределяемых через неформализуемые каналы. Причем, если сразу после финансового кризиса 1998 г. доля средств, распределяемых не на формализованной основе, резко снизилась, то начиная с 2001 г. наблюдается постепенный рост этого показателя.

Все прочие формы финансовой поддержки, а также выполняющие схожую функцию бюджетные ссуды на финансирование кассовых разрывов были сформированы и распределены вне четких методологических процедур (за исключением небольшой части дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Федерации).

Характерной чертой 2003 г. – с учетом выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в декабре – стали поправки в закон о федеральном бюджете, утвержденные в июле и ноябре¹⁸, которые привели к весьма значительному перераспределению финансовых ресурсов в пользу отдельных территорий по сравнению с первоначально утвержденным бюджетным планом. После ноябрьских изменений закон о федеральном бюджете на 2003 г. предусматривал передачу в субъекты Федерации на безвозмездной основе средств в сумме 80 млрд руб. (на 30%) больше, чем это предполагалось в соответствии с суммой, предусмотренной в варианте закона, принятом в конце 2002 г. Необходимо отметить, что в последние 3 года такие изменения стали достаточно привычными, что

¹⁸ См. Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2003 г.» и Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 150-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2003 г.»».

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 подлежат распределению 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 существенному смягчению бюджетных ограничений субнациональных властей. Если региональные власти заранее ожидают увеличения объемов финансовых ресурсов, направляемых в регионы, а также предполагают отсутствие 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 власти 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 по заработной плате, величина кредиторской задолженности в жилищно-коммунальном секторе, то это не способствует принятию мер в области повышения эффективности бюджетных расходов и проведению реформы общественного сектора.

В 2004 г. подобная практика была продолжена. В течение года принимались законодательные акты о внесении изменений и дополнений в закон о федеральном бюджете, направленные на распределение дополнительных доходов федерального бюджета, в том числе и с целью увеличения расходов по статьям финансовой помощи. На *рис. 1* представлены данные, характеризующие разницу между объемом финансовой помощи регионам, заложенным в закон о феде-

ральном бюджете, принятый парламентом и подписанный президентом непосредственно перед началом финансового года, и объемом финансовой помощи, зафиксированным законом о федеральном бюджете, действовавшим на конец финансового года, т.е. с учетом изменений и дополнений, которые были внесены в данный закон в течение года.

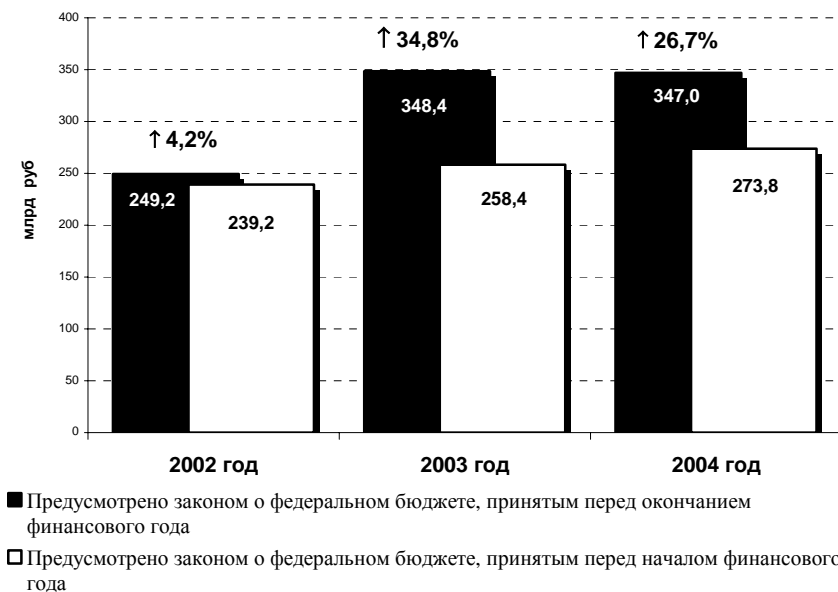


Рис. 1. Превышение финансовой помощи регионом, предусмотренной законом о бюджете, принятым перед окончанием финансового года, по сравнению с предусмотренной законом о федеральном бюджете, принятым перед началом финансового года

Источник: Законы о федеральном бюджете на 2002, 2003, 2004 гг. в различных редакциях, расчеты авторов.

Из *рис. 1* видно, что в 2003 и 2004 гг. увеличение объема финансовых ресурсов, распределяемых дополнительно к предусмотренному в первоначальном варианте закона о федеральном бюджете объему, достигло значительных величин. Если закон о федеральном

бюджете на 2002 г. в конце 2002 г. предусматривал для распределения между бюджетами субъектов Федерации лишь на 4,2% больше средств, чем было заявлено перед началом финансового года, то по итогам 2003 г. этот показатель достиг 34,8%, а по итогам 2004 г. – 26,7% по отношению к сумме, предусмотренной законом о бюджете.

Подобное явление могло иметь несколько причин. Во-первых, имело место 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, такая ситуация была обусловлена тем обстоятельством, что планирование доходных и расходных показателей федерального бюджета осуществлялось исходя из консервативного прогноза внешнеэкономической конъюнктуры, а благоприятное развитие событий на мировых сырьевых рынках привело к получению большого объема дополнительных доходов, часть из которых распределяется между регионами в виде финансовой помощи.

Независимо от возможных причин (скорее всего, в той или иной степени правомерны все три высказанных выше предположения) сложившаяся ситуация оказывает самое негативное влияние на стимулы региональных властей к проведению эффективной бюджетной политики. Ситуация, при которой федеральные власти при распределении финансовых ресурсов не придерживаются заранее заявленных принципов и оказывают дополнительную помощь регионам, в которых наблюдаются финансовые трудности, позволяет предположить, что проблема мягких бюджетных ограничений в российской бюджетной системе по-прежнему актуальна.

На практике это означает, что в ситуации, когда региональные власти имеют основания обоснованно ожидать получения дополнительной финансовой помощи по сравнению с объявленными перво-

начально объемами, могут наблюдаться несколько видов негативных эффектов.

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 принимать на себя дополнительные обязательства в виде кредиторской задолженности, а также не предпринимать меры по повышению эффективности бюджетных расходов в регионе.

В-третьих, зная по опыту предшествующих лет примерный перечень показателей, на основании которых федеральные власти будут распределять между регионами дополнительную финансовую помощь, региональные власти могут оказывать влияние на значение соответствующих индикаторов (например, уровень кредиторской задолженности в регионе, уровень задолженности по заработной плате в бюджетном секторе, уровень 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 последствиям, имеющим негативный эффект не только для жителей конкретных регионов, но и для страны в целом (для состояния ее государственных финансов). При этом вероятность наступления таких эффектов возрастает, если получение дополнительной финансовой помощи наблюдается периодически.

Фактором, способствующим наличию мягких бюджетных ограничений у российских региональных властей, служит не только увеличение общего объема финансовой помощи, предусмотренной законом о федеральном бюджете. Продолжает оставаться высоким объем финансовых ресурсов, общая величина которого объявляется уже перед началом финансового года. Однако полномочия по принятию решений о конкретной методике их распределения делегируются правительству, которое принимает подобные решения в течение финансового года. В результате региональные власти не располагают

информацией о том, каким образом будут распределяться те или иные средства, что создает стимулы для возникновения мягких бюджетных ограничений, а также для стремления региональных властей к увеличению объемов дополнительной финансовой помощи.

Так, в 2004 г. около 25% средств, направляемых на дотации для сбалансированности региональных бюджетов, не было распределено между регионами законом о федеральном бюджете: дотации бюджетам субъектов Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ в сумме свыше 15 млрд руб. (0,09% ВВП) распределялись согласно приложению 36 к закону о федеральном бюджете, а порядок распределения и размеры дотаций бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в сумме 4,965 млрд руб., т.е. 1/3 указанной суммы, определялись правительством РФ.

Создание таких резервов, порядок использования которых четко не определен в начале финансового года, может оказать негативное воздействие и на фискальное поведение региональных властей (в виде попытки получить еще не распределенные финансовые ресурсы центра вместо того, чтобы оптимизировать использование собственных финансовых ресурсов), и на контроль за распределением и использованием данных средств.

Такая же практика сохранилась и в 2005 г. На *рис. 2* представлена динамика дотаций на стабилизацию региональных бюджетов исходя из методики распределения данных средств и по усмотрению правительства.

Как видно из представленных на *рис. 2* данных, доля и объем дотаций региональным бюджетам, порядок распределения которых определяется правительством, значительны и в 2004 г., и в 2005 г. Доля этих средств составляет примерно 1/4 общего объема дотаций на поддержание сбалансированности региональных бюджетов.

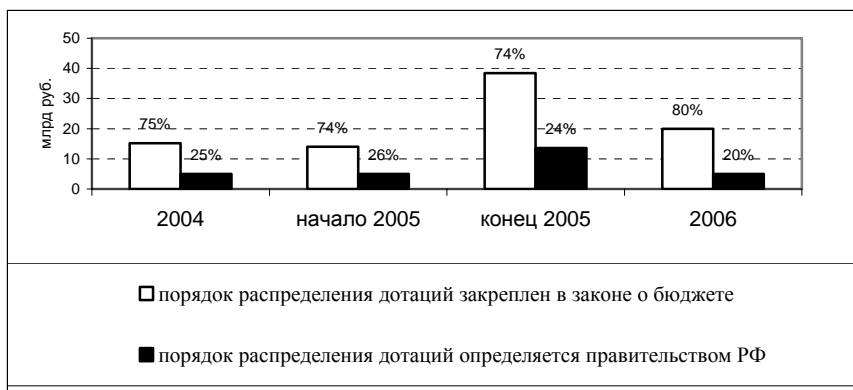


Рис. 2. Динамика объема (млрд руб.) и доли (%) дотаций на стабилизацию региональных бюджетов, распределяемых на основании методики и по усмотрению правительства

Источник: Министерство финансов Российской Федерации, расчеты авторов.

* * *

По итогам рассмотрения особенностей российской системы межбюджетных отношений, оказывающих влияние на принятие решений органами власти субнационального уровня в области налоговой и бюджетной политики, необходимо отметить, что существуют все основания предполагать наличие проблемы мягких бюджетных ограничений во взаимоотношениях между федеральными и региональными властями.

В период до начала реформ в области бюджетного федерализма (1999–2000 гг.) предпосылки для проблемы мягких бюджетных ограничений существовали как результат отсутствия закрепленной в федеральном законодательстве схемы взаимоотношений между федеральным и региональными бюджетами, характеризующейся минимальной степенью жесткости. Склонность федеральных властей к поддержке кризисных регионов, предоставление финансовой поддержки субъектам Федерации, достаточно влиятельным в политиче-

ском плане, наличие большого объема финансовых ресурсов, распределяемых между регионами дискреционным образом, – 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 приняты формализованные методики распределения межбюджетных трансфертов, результаты расчетов по которым фиксируются в ежегодных законах о федеральном бюджете. Это должно было привести к сокращению возможностей манипулирования бюджетной политикой на региональном уровне с целью получения дополнительного финансирования.

Вместе с тем сделать однозначный вывод о значительном снижении остроты проблемы мягких бюджетных ограничений российских региональных властей нельзя по крайней мере по двум причинам. Во-первых, с целью получения партией власти политической поддержки со стороны населения федеральные власти в преддверии выборов направляли некоторым регионам дополнительные финансовые ресурсы. Во-вторых, наличие большого объема дополнительных доходов федерального бюджета (в течение ряда лет бюджетные проектировки составляются исходя из относительного прогноза цен на углеводородное сырье, который 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.

В результате можно сделать вывод: предпосылки для возникновения проблемы мягких бюджетных ограничений российских региональных властей существовали в Российской Федерации на протяжении всего периода после начала экономических реформ. Ниже на основании проведенного анализа будет предложен подход к теоретическому изучению условий и последствий существования мягких бюджетных ограничений регионов в России, а в следующей главе будет сделана попытка эмпирической проверки некоторых гипотез.

2.2. Постановка задачи и предпосылки модели мягких бюджетных ограничений региональных властей

Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей в данном разделе сводится к изучению условий и последствий получения субъектами Российской Федерации нерегулярной (не предусмотренной бюджетными проектировками) финансовой помощи из федерального бюджета, которая может направляться на финансирование дополнительных расходов региональных бюджетов¹⁹. Базовая гипотеза заключается в том, что во взаимоотношениях федерального центра и регионов в 1990-х годах, а возможно, и позже, присутствовали мягкие бюджетные ограничения, под которыми ниже, как правило, понимается выделение федеральным правительством дополнительной финансовой помощи в результате проводимой региональными властями бюджетной политики.

При этом мы предполагаем, что наличие мягких бюджетных ограничений российских региональных властей обусловлено ситуацией, когда федеральный центр вынужден решать часть социально-экономических проблем регионов России и компенсировать им увеличение расходов путем предоставления не только выравнивающих грантов, но и нерегулярной финансовой помощи. Соответственно регионы активно использовали подобные условия и проводили не вполне добросовестную бюджетную политику в расчете на получение дополнительной финансовой помощи.

2.2.1. Моделирование поведения региональных властей

Российская специфика системы межбюджетных отношений в целом и проблемы мягких бюджетных ограничений региональных властей в частности заключается, кроме всего прочего, в том, что для финансирования расходов, осуществляемых на региональном и муниципальном уровнях, наращивается кредиторская задолжен-

¹⁹ Дополнительные расходы региональных бюджетов в данном случае понимаются в широком смысле – это или увеличение расходов за счет финансирования дополнительного предоставления общественных благ, или погашение кредиторской задолженности по уже предоставленным, но еще не оплаченным общественным благам и услугам.

ность перед населением и предприятиями – поставщиками общественных благ.

Рассматривая кредиторскую задолженность как один из способов финансирования предоставления общественных благ, необходимо отметить, что такой способ отличается от традиционных заимствований у третьих лиц²⁰, так как фактически заимствования производятся у производителей и потребителей общественных благ. При этом происходит снижение благосостояния определенного круга избирателей, кредитующих бюджет, что отрицательно сказывается на полезности региональных властей²¹. Соответственно ниже мы предполагаем, что, хотя увеличение кредиторской задолженности позволяет увеличить расходы на финансирование общественных благ, региональные власти отрицательно относятся к увеличению кредиторской задолженности, так как ее накопление в виде невыплат заработной платы служащим бюджетных учреждений, а также задолженности бюджета и государственных (муниципальных) предприятий поставщикам коммунальных услуг, строительным компаниям и др. приводит к снижению уровня поддержки избирателями региональных властей. Аналогично работе (*Кадочников, Синельников-Мурылев, Трунин, 2002*), мы предполагаем, что увеличение расходов на финансирование общественных благ приводит к росту полезности репрезентативного потребителя в регионе и, соответственно, к росту полезности региональных властей. То есть функция полезности региональных властей в i -м регионе (i меняется

²⁰ За исключением задолженности по трансфертам населению и зарплате в бюджетной сфере кредиторская задолженность бюджетов в отличие от обычных заимствований не является добровольной со стороны кредитора.

²¹ В случае значительной нехватки бюджетных средств на погашение долга или задолженности региональные власти имеют основания обратиться к федеральным властям с просьбой об оказании дополнительной финансовой поддержки. При этом если наличие большого объема обязательств региональных властей по погашению долга может оказывать лишь опосредованное влияние на предпочтения избирателей в отношении состава регионального и федерального правительств, то накопление кредиторской задолженности, особенно перед населением, напрямую влечет за собой снижение уровня поддержки как федеральных, так и региональных властей.

от I до N) в некоторый период времени (например, год) имеет следующий вид:

$$u_i = u_i^{RC} (E_i^+, D_i^-) \rightarrow \max_{E_i, D_i}, \quad (17)$$

где u_i^{RC} – функция полезности региональных властей в i -м регионе, отражающая предпочтения репрезентативного потребителя, причем

$$\frac{\partial^2 u_i^{RC} (E_i, D_i)}{\partial E_i^2} < 0, \quad \frac{\partial^2 u_i^{RC} (E_i, D_i)}{\partial D_i^2} < 0;$$

E_i – объем расходов бюджета в i -м регионе;

D_i – объем кредиторской задолженности в i -м регионе (на конец рассматриваемого периода).

В системе межбюджетных отношений предполагается наличие нерегулярных трансфертов, направленных на финансирование дополнительных расходов региональных властей²². Можно предположить, что целью выделения центром дополнительной финансовой помощи является движение к оптимуму общественного благосостояния, характеристиками которого, входящими в функцию полезности центра, являются объемы частных и общественных благ, предоставляемых национальными и субнациональными властями, и масштабы использования на региональном уровне такого способа финансирования производства общественных благ, как наращивание регионом кредиторской задолженности.

При этом бюджетное ограничение региональных властей имеет следующий вид:

²² При анализе мы будем предполагать, что возможности регионов по предоставлению общественных благ выравнены с помощью системы регулярной финансовой помощи (распределяемой с учетом факторов дифференциации налогового потенциала и расходных потребностей).

$$\begin{aligned}
 E_i &\leq T_i + D_i + G_i \\
 E_i &\geq 0, T_i \geq 0, D_i \geq 0, G_i \geq 0,
 \end{aligned}
 \tag{18}$$

где G_i – объем дискреционной федеральной финансовой помощи в i -м регионе (теоретически возможна ситуация, когда рассматриваемые ниже равновесные и оптимальные значения расходов и кредиторской задолженности будут достижимы при нулевых значениях федеральной финансовой помощи, однако ниже при проведении анализа мы предполагаем, что такие ситуации не возникают);

T_i – доходы бюджета, включая налоговые поступления и федеральную финансовую помощь, распределяемую по правилам (выравнивающие трансферты), в i -м регионе²³.

Таким образом, общая величина расходов регионального бюджета должна удовлетворять бюджетному ограничению и не может, по нашему предположению, превышать сумму собственных доходов регионального бюджета, полученных грантов и величины кредиторской задолженности²⁴.

Естественно, предполагается, что расходы и налоговые доходы регионального бюджета, величина кредиторской задолженности и величина гранта неотрицательны, то есть мы исключаем возможность отрицательных расходов, налоговых доходов (чистого предоставления субсидий частному сектору), отрицательных грантов (предполагая, что федеральный центр самостоятельно собирает свои

²³ Для простоты будем считать, что налоговые доходы являются экзогенно заданными и не зависят от величины расходов регионального бюджета, кредиторской задолженности и выделяемой финансовой помощи.

²⁴ В рамках модели не предполагаются иные способы финансирования расходов – такие, как, например, неналоговые доходы, заимствования и др. Не предполагается также постоянное наращивание кредиторской задолженности в течение нескольких периодов, т.е. на начало периода кредиторская задолженность равна нулю, на конец периода она увеличивается до D_i . В многопериодной модели в бюджетное ограничение должен входить прирост кредиторской задолженности за период, в функцию полезности может входить как прирост, так и уровень кредиторской задолженности, характеризующий объем накопленного долга. В данной модели эти ситуации не различаются, и рассматривается только кредиторская задолженность, накапливаемая в данном периоде.

налоговые доходы) и отрицательной кредиторской задолженности (исключая предоплату предоставляемых общественных благ).

Если налоговые доходы регионального бюджета фиксированы и величина гранта также является постоянной и заданной величиной, равновесные значения расходов и кредиторской задолженности в статической модели (17)–(18) определяются из условий первого порядка – равенства предельной полезности от увеличения расходов на общественные блага и снижения кредиторской задолженности – и зависят от вида функции полезности региональных властей. При этом нетрудно отметить, что с ростом экзогенно заданных собственных доходов и финансовой помощи происходит увеличение равновесных в данной задаче расходов на финансирование общественных благ и сокращение кредиторской задолженности.

В данной модели можно проследить смягчение бюджетных ограничений – выдача центром финансовой помощи региональным властям приводит к тому, что расходы регионального бюджета могут выходить за пределы собственных налоговых доходов²⁵.

Более сложным для изучения классом ситуаций мягких бюджетных ограничений являются те случаи, когда величина выделяемой федеральным центром финансовой помощи определяется под влиянием решений, принимаемых регионом в области бюджетной политики. Так, если регион, снижая уровень налогообложения (тем самым повышая уровень потребления частных благ), может заставить центр увеличить ему финансовую помощь, то имеет место ситуация наличия отрицательных фискальных стимулов региональных властей (см., например, *Aizenman, 1994; Dahlberg, Pettersson-Lidbom, 2003*).

Аналогично, если регион, увеличивая расходы регионального бюджета (увеличивая объемы предоставления общественных благ) сверх собственных доходов за счет наращивания кредиторской за-

²⁵ При получении финансовой помощи цена предоставления общественных благ снижается (расходы софинансируются федеральным правительством). Соответственно региональные власти, принимая решение об объеме производства общественных благ, учитывают, что налогоплательщики оплатят не весь объем затрат на производство общественных благ.

долженности, рассчитывает на ее погашение за счет федерального трансферта и тем самым влияет на решения центра о предоставлении ему финансовой помощи, то имеет место ситуация мягких бюджетных ограничений.

Как было показано выше, поведение региона в этом случае подобно поведению предприятия, рассчитывающего в случае возникновения финансовых трудностей на помощь со стороны кредитующего его банка или поддерживающего его государства (см., например, (Kornai, 1980; Qian, Xu, 1993)), поведению банка, рассчитывающего на помощь центрального банка в ситуации кризиса (De-watripont, Maskin, 1995), поведению застрахованного лица, при котором возникают риски постконтрактного недобросовестного поведения (классическая проблема «*moral hazard*») и т.д.

Можно отметить различные связанные с проведением политики в области региональных расходов механизмы воздействия региона на решения центра о выделении финансовой помощи. Такого рода механизмы объединяет то, что наращивание (или снижение) расходов региональных бюджетов, увеличивая (уменьшая) объем предоставления общественных благ в регионе, одновременно приводит к возникновению каких-либо явлений, негативно оцениваемых центральным правительством, которое вынуждено принимать меры по их компенсации. Среди таких механизмов: непредоставление регионами проживающим в них гражданам необходимого объема общественных благ или трансфертов, за которые де-юре или де-факто несет субсидиарную ответственность центр (зарплата работникам бюджетной сферы, услуги жилищно-коммунального хозяйства), предоставление общественных благ при их финансировании за счет наращивания регионального долга с последующим возникновением дефолта или угрозы дефолта, предоставление общественных благ за счет наращивания кредиторской задолженности, которая переходит в просроченную задолженность, и погашение которой требует вмешательства федерального центра, начало строительства капитальных объектов без наличия должных ресурсов в расчете на поддержку федеральным центром строительства в дальнейшем и т.д.

Ниже мы сосредоточимся на ситуации, при которой регион может воздействовать на решение центра о выделении ему нерегулярной финансовой помощи путем наращивания объема предоставляемых населению общественных благ, финансируемых за счет накопления кредиторской задолженности перед производителями данных благ, включающими бюджетные учреждения, задолженности по заработной плате перед государственными служащими и задолженности по трансфертам населению. При этом регион может рассчитывать на то, что центр отреагирует на повышение задолженности увеличением выделяемого гранта, поскольку объем накопленной кредиторской задолженности отрицательно влияет на функцию полезности центра. Последнее объясняется снижением уровня поддержки центра населением регионов с высокой кредиторской задолженностью и соответственно нестабильной социально-экономической ситуацией.

Для того чтобы в дальнейшем анализировать решения региональных властей, приведем постановку задачи региональных властей (17)–(18) в случае жестких бюджетных ограничений (величина финансовой помощи федерального правительства является заданной) для i -го региона:

$$u_i = u_i^{RC}(E_i, D_i) \rightarrow \max_{E_i, D_i}, \text{ для } \forall i = 1 \dots N \quad (19)$$

$$E_i \leq T_i + D_i$$

При этом несложно видеть, что при обычных предположениях для функции полезности выполняется следующее соотношение для равновесных значений расходов и кредиторской задолженности (предельная полезность в регионе от увеличения региональных расходов равна предельной полезности от сокращения кредиторской задолженности):

$$\frac{\partial u_i^{RC}(E_i, D_i)}{\partial E_i} = - \frac{\partial u_i^{RC}(E_i, D_i)}{\partial D_i} \text{ для } \forall i = 1 \dots N \quad (20)$$

Ниже при рассмотрении моделей взаимодействия региональных властей и федерального правительства мы будем использовать дополнительные предпосылки о том, чем руководствуются и в соответствии с какой информацией осуществляют свой выбор региональные власти в условиях определенности либо неопределенности. Далее мы также предполагаем, что в нашей модели есть n регионов, каждый из которых имеет функцию полезности вида (17) и бюджетное ограничение вида (18). Соответственно, в рамках модели мы будем исследовать некоторые возможные механизмы взаимодействия этих регионов с федеральным центром, модель поведения которого представлена ниже.

В данной работе мы предполагаем, что, с одной стороны, функция полезности региональных властей отражает предпочтения репрезентативного потребителя, к увеличению полезности которого приводит увеличение расходов на производство общественных благ и снижение налогов (увеличение потребления частных благ). С другой стороны, предпочтения региональных властей могут отличаться от предпочтений репрезентативного потребителя из-за наличия собственных интересов региональной бюрократии и могут учитывать также и другие факторы – такие, как возможное увеличение объема бюджета, увеличение кредиторской задолженности с целью получить грант от федерального правительства и др. Это означает, что функция полезности региональных властей может отличаться от функции полезности репрезентативного потребителя как по перечню аргументов, так и по функциональной форме зависимости. Далее, кроме функции полезности репрезентативного потребителя, в данной работе мы будем также рассматривать функцию полезности региональных властей, отличающуюся от предпочтений репрезентативного потребителя, – функцию полезности региональных властей, которая имеет большую предельную полезность от осуществления расходов регионального бюджета (см. (*Niskanen, 1975*)). Соответственно, проводя анализ задачи регионального правительства вида (19), ниже мы будем рассматривать две различающиеся подзадачи:

1. Функция полезности региональных властей отражает предпочтения репрезентативного потребителя (ее максимизация соответствует максимизации общественного благосостояния в регионе).

2. Функция полезности региональных властей учитывает предпочтения репрезентативного потребителя, но помимо этого региональная бюрократия стремится увеличить региональный бюджет в соответствии с гипотезой Нисканена (см. (Niskanen, 1975)). Предельная полезность расходов для такой функции выше, чем в первом случае.

Соответствующие модификации функций полезности будем обозначать следующим образом:

$$1. u_i = u_i^{RC}(E_i, D_i) \rightarrow \max_{E_i, D_i} \quad (21)$$

$$2. u_i = v_i^B(E_i, D_i) \rightarrow \max_{E_i, D_i}, \quad \frac{\partial v_i^B}{\partial E_i} > \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} \text{ при тех же} \quad (22)$$

E_i и D_i

2.2.2. Моделирование поведения федеральных властей

При построении модели поведения центрального правительства мы предполагаем, что федеральные власти осуществляют сбор федеральных налогов и финансирование федеральных бюджетных расходов. При этом с учетом предпочтений потребителей, получающих полезность от частных и общественных благ, увеличение расходов на финансирование федеральных общественных благ и снижение налогов (увеличение потребления частных благ избирателями) приводят к увеличению полезности федерального правительства:

$$U = U^F \left(E_0^+, E_1^+, \dots, E_n^+, D_1^-, \dots, D_n^- \right) \rightarrow \max_{E_0, G_1, \dots, G_n}, \quad (23)$$

где $U^F(E_0, E_1, \dots, E_n, D_1, \dots, D_n)$ – функция полезности федеральных властей;

E_0 – расходы федерального правительства на предоставление федеральных общественных благ;

$E_i = E_i(G_i)$ – расходы региональных властей на предоставление региональных общественных благ;

$D_i = D_i(G_i)$ – объем кредиторской задолженности в i -м регионе;

G_i – объем финансовой помощи i -му региону.

Бюджетное ограничение федерального правительства предполагает, что собираемые федеральные налоги используются для финансирования расходов на федеральные общественные блага, а также оказание финансовой помощи региональным властям в виде грантов. Будем предполагать, что центральное правительство осуществляет финансовую поддержку регионов путем распределения некоторого объема средств в виде нерегулярной (дискреционной) помощи, предоставляемой для решения финансовых проблем региона. Как отмечалось выше, регулярные (выравнивающие) трансферты мы не рассматриваем, считая их экзогенными и включенными в T , так как их величина не зависит от бюджетной политики региона. Расходы центра на предоставление федеральных общественных благ и предоставление нерегулярной финансовой помощи регионам связаны следующим тождеством:

$$E_0 = T_0 - \sum_{i=1}^N G_i, \quad E_0, T_0, G_i \geq 0, \quad (24)$$

где T_0 – налоговые доходы федерального бюджета;

G_i – объем финансовой помощи i -му региону (как и ранее, мы предполагаем, что получаемая регионами финансовая помощь положительна, в том числе и в равновесиях, рассматриваемых ниже).

Мы предполагаем, что для федерального правительства проблема смягчения бюджетных ограничений не возникает – бюджетное ограничение выполняется строго, наращивание кредиторской задолженности на федеральном уровне невозможно, расходы на федеральные общественные блага и трансферты регионам финансируются полностью за счет собственных средств.

Далее при проведении анализа и нахождении равновесных значений финансовой помощи, расходов и кредиторской задолженности мы будем предполагать, что все рассматриваемые функции полезности вогнуты и имеют непрерывные вторые производные по аргументам, бюджетное ограничение выполняется как равенство (в противном случае можно увеличить значение полезности, повысив расходы), а прочие ограничения не являются связывающими. То есть условия первого порядка одновременно являются достаточными условиями оптимума.

Ниже при рассмотрении отдельных вариантов задачи взаимодействия центра и региональных властей мы будем говорить о двух вариантах функции полезности центра (23):

1. Функция полезности центра включает полезность от расходов федерального правительства и функции полезности региональных правительств:

$$U = U(u_0^{RC}(E_0), u_1^{RC}(E_1, D_1), \dots, u_N^{RC}(E_n, D_n)) \rightarrow \max_{E_0, G_1, \dots, G_n},$$

$$\frac{\partial U}{\partial u_i} > 0, \quad (25)$$

где $u_0^{RC}(E_0)$ – полезность репрезентативного потребителя (на федеральном уровне) от объема общественных благ E_0 , предоставляемых федеральным правительством, причем $\frac{\partial u_0^{RC}(E_0)}{\partial E_0} > 0$ и

$$\frac{\partial^2 u_0^{RC}(E_0)}{\partial E_0^2} < 0;$$

2. Функция полезности центра также учитывает возможные экстерналии, важные для федерального центра при осуществлении региональных расходов. Осуществление региональных расходов помимо повышения полезности репрезентативного потребителя в ре-

гионах сопряжено с дополнительными положительными экстерналиями для страны в целом, которые не учтены в функции полезности региональных властей, а также в функции полезности федерального центра в приведенном выше варианте. Один из возможных вариантов учета этих экстерналий состоит в том, чтобы дополнительно учесть региональные расходы в функции полезности центра помимо полезности региональных властей (данный вариант функции полезности центра используется в задаче максимизации общественного благосостояния, см. ниже):

$$U = U(v_0^{Ext}(E_0, E_1, \dots, E_n), u_1^{RC}(E_1, D_1), \dots, u_n^{RC}(E_n, D_n)) \rightarrow \max_{E_0, G_1, \dots, G_n} \quad (26)$$

$$\frac{\partial v_0^{Ext}}{\partial E_0} = \frac{\partial u_0^{RC}}{\partial E_0}, \quad \frac{\partial v_0^{Ext}}{\partial E_i} > 0 \quad \text{для } i = 1..N.$$

Таким образом, при сравнении приведенных двух видов функции полезности центра видно, что задача оказания финансовой помощи регионам возникает как вследствие того, что центр учитывает положительные экстерналии от общественных благ, финансируемых регионами, и поэтому хочет стимулировать регионы к росту расходов, так и вследствие необходимости выравнивания центром предельных полезностей расходов и кредиторской задолженности между регионами, а также предельной полезности собственных расходов с предельной полезностью расходов регионов, т.е. вследствие стремления центра найти оптимальное распределение своих расходов между предоставлением федеральных общественных благ и региональных общественных благ во всех регионах.

2.2.3. Очередность действий, возможные равновесия, условия возникновения мягких бюджетных ограничений региональных властей

Моделирование стратегического взаимодействия федерального правительства и региональных властей может проводиться в игровой постановке с одновременными или последовательными ходами

игроков. Стратегиями региональных властей при рассмотрении таких игровых моделей являются расходы региональных бюджетов на предоставление общественных благ и величина кредиторской задолженности. Стратегией федерального правительства – набор величин финансовой помощи, выделяемой регионам, и величина расходов на общественные блага, предоставляемые центром.

При взаимодействии федеральный центр и региональные власти решают свои задачи, максимизируя собственные функции полезности, описанные выше, и находят оптимальные для себя значения расходов региональных бюджетов и кредиторской задолженности (региональные власти) и расходов федерального бюджета и величины финансовой помощи (центральное правительство). Ниже рассматриваются некоторые варианты последовательности ходов в рамках данной игровой постановки, оптимальные значения функций реакции, а также возможные равновесия в такой модели.

Проводя анализ возможных вариантов поведения федерального правительства и региональных властей, необходимо учитывать, что рассмотренные ниже равновесия в такой модели возникают при наличии определенной очередности решения собственных задач региональными властями и федеральным правительством, а также при определенном распределении информации о результатах выбора между участниками. Возможны три ситуации, которые ниже будут проанализированы с помощью соответствующих игровых моделей. Во-первых, ситуация, когда федеральный центр осуществляет первый ход, и предоставление финансовой помощи используется центром в качестве инструмента достижения максимума общественного благосостояния с учетом экстерналий от производства общественных благ, производимых в регионах, т.е. получение регионом гранта увеличивает его расходы до общественно оптимального уровня. Во-вторых, ситуация, при которой выделение финансовой помощи применяется как инструмент достижения общественного оптимума в условиях одновременного взаимодействия федерального центра и региональных властей. В-третьих, ситуация, когда региональные власти осуществляют первый ход в данном взаимодействии и наращивают региональные расходы и задолженность. В случае если рас-

ходы выше оптимального уровня, имеет место недобросовестное поведение региональных властей: регионы вынуждают федеральный центр увеличивать финансовую помощь, находясь в условиях мягких бюджетных ограничений.

А. Модель взаимодействия с первым ходом федерального правительства

С большой степенью условности фактически осуществляемые на практике бюджетные процедуры, касающиеся распределения нерегулярной финансовой помощи между регионами, в целях построения их формальной модели могут быть описаны следующей последовательностью принятия решений:

1. Федеральный центр прогнозирует собственные налоговые доходы и доходы региональных бюджетов, которые в нашей модели считаются заданными. На основе этой информации федеральный центр определяет величину трансфертов регионам, предугадывая их ответную реакцию на выделение трансфертов, которая проявляется в соответствующем выборе величин региональных расходов и кредиторской задолженности бюджета.

2. Выработанное на предыдущем шаге решение федерального центра доводится до регионов, и региональные власти на этой основе принимают решения о величинах расходов регионального бюджета и кредиторской задолженности в соответствии с тем, как это было предугадано федеральным центром.

3. Региональные власти осуществляют расходы, направленные на производство общественных благ, финансируя их за счет собственных налоговых доходов, финансовой помощи и кредиторской задолженности. При этом федеральный центр осуществляет собственные расходы и выделяет регионам финансовую помощь в предусмотренных ранее размерах.

При описанных действиях центра и регионов ситуация недобросовестного поведения региона, т.е. изменение его поведения в расчете на выделение гранта, не возникает. Причем, если центр учитывает при принятии решений о выделении гранта внешние эффекты, создаваемые производством общественных благ в отдельных регио-

нах, то трансферты регионам и соответствующие расходы будут выше, чем в противоположном случае.

Данные действия органов власти различных уровней в рамках модели осуществления межбюджетных отношений в России можно рассматривать как ситуацию, при которой федеральные власти в ходе бюджетного цикла (при составлении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год) осуществляют точное прогнозирование показателей, характеризующих бюджетные решения субъектов Федерации. При этом политика выделения межбюджетных трансфертов построена таким образом, что выделение дополнительной финансовой помощи федеральными властями не производится или производится только в исключительных случаях, что не позволяет формировать ожидания субнациональных властей по поводу получения дополнительных средств и соответственно строить свою политику на основании этих ожиданий.

Б. Модель одновременного взаимодействия федерального правительства и региональных властей

Рассмотрим ситуацию, когда последовательность описанных выше шагов 1–3 п. А изменяется таким образом, что центр и регионы принимают решения о бюджетной политике одновременно (центр – о величине выделяемой центром финансовой помощи и осуществлении им собственных расходов, регионы – об объемах региональных расходов и кредиторской задолженности).

В данном случае региональные власти в ответ на некоторое значение гранта (это может быть, например, равновесное или неравновесное значение гранта, полученного на предыдущем этапе взаимодействия или в ходе предварительных переговоров с федеральным центром и др.) решают собственную задачу и находят оптимальные для данного значения финансовой помощи величины расходов и кредиторской задолженности (региональные власти могут найти собственные функции реакции – зависимость расходов регионального бюджета или кредиторской задолженности от величины финансовой помощи, решив задачу максимизации собственной функции полезности при заданном параметре – выделяемой центром финансовой помощи).

При этом мы будем считать, что в ситуации, когда равновесные значения совпадают с общественно оптимальными, финансовая помощь является инструментом достижения общественного оптимума. Кроме этого, в силу различных причин, например, стремления региональных властей увеличить расходы сверх оптимальных в соответствии с гипотезой Нисканена, возможны ситуации, когда равновесные значения отличаются от общественно оптимальных.

С центральным правительством в случае одновременного взаимодействия ситуация обстоит существенно сложнее: основным параметром, который меняет федеральный центр, является величина финансовой помощи, при выделении которой происходит увеличение полезности региональных властей и центрального правительства. Если взаимодействие происходит одновременно, и федеральный центр не знает функцию реакции региональных властей, то без дополнительных предположений центр не может предугадать, как выделенная дополнительная финансовая помощь будет распределена между финансированием предоставления общественных благ и погашением кредиторской задолженности или как сокращение финансовой помощи отразится на объемах предоставленных общественных благ в регионе и величине кредиторской задолженности. Без подобных дополнительных предположений центр не может решить свою задачу, так как полезность центра зависит от расходов и кредиторской задолженности регионов, которые, в свою очередь, зависят от величины финансовой помощи. Центральное правительство заранее не знает, как распределяется финансовая помощь между расходами и погашением кредиторской задолженности, а значит, не может посчитать изменение собственной полезности за счет изменения расходов и/или кредиторской задолженности при выдаче гранта и соответственно не может найти объем выделяемой регионам финансовой помощи²⁶.

²⁶ На практике региональные власти могут основываться на собственных представлениях относительно объема выделяемой финансовой помощи, формируемых на основе опыта прошлых лет и переговоров с федеральным правительством или Министерством финансов.

Далее мы будем предполагать, что выделяемая дополнительно финансовая помощь полностью расходуется на погашение кредиторской задолженности. В этой ситуации функцией реакции федерального центра является зависимость федеральной финансовой помощи от величины расходов регионального бюджета. При этом по результатам выделения гранта происходит корректировка кредиторской задолженности в соответствии с изменившимся бюджетным ограничением, то есть грант направляется на погашение кредиторской задолженности.

Данное предположение позволяет решить соответствующую задачу одновременного взаимодействия центра и регионов и найти равновесие (см. ниже), но оно существенно сужает набор моделируемых ситуаций. Действительно, использование финансовой помощи только на погашение кредиторской задолженности региональными властями является достаточно жесткой предпосылкой. Смягчающим аргументом здесь может быть то, что в качестве финансовой помощи целесообразно рассматривать только нерегулярную финансовую помощь, выделение которой трудно предугадать, а значит, при ее выделении, которое происходит, как правило, в конце года, сложно предусмотреть и успеть осуществить соответствующие расходы регионального бюджета. Потратить же полученные средства на погашение задолженности технически значительно проще.

При проведении анализа мы предполагаем, что получаемая финансовая помощь меньше по величине, чем накопленная кредиторская задолженность. В этих условиях, при заданной величине финансовой помощи, равновесное значение кредиторской задолженности и расходов регионального бюджета определяется исходя из условия равенства по абсолютной величине предельной полезности от наращивания расходов и кредиторской задолженности. При этом выбор механизмов использования финансовой помощи – на финансирование расходов или на погашение кредиторской задолженности – не оказывает влияния на получаемые оптимальные значения.

Интерпретация процесса достижения равновесия при одновременном выборе параметров бюджетной политики регионами и центром может предполагать как реальный итеративный процесс схож-

дения к равновесию, при котором итерации соответствуют годовым циклам бюджетного планирования, так и процесс «нащупывания» равновесия в ходе одного бюджетного цикла за счет осуществления переговоров и выявления возможного поведения контрагента при заданном поведении других участников игры²⁷. В описанной ситуации при определенных условиях (при отличии функции полезности региональных властей от функции полезности репрезентативного потребителя в регионе) расходы региональных властей могут превышать общественно оптимальное значение. В то же время если региональные власти отражают предпочтения репрезентативного потребителя, то достигается общественный оптимум расходов и кредиторской задолженности.

Если рассматривать данную модель в терминах межбюджетных отношений в России, то следует отметить, что при одновременном взаимодействии политика федеральных властей может создавать предпосылки для завышения бюджетных расходов органами власти субъектов Федерации, однако решения региональных властей не являются определяющими для выделения финансовой помощи – в процессе бюджетного торга происходит учет различных параметров поведения региональных властей, и в случае если в ходе переговоров региональным властям удастся убедить федеральные власти в необходимости выделения трансфертов с целью финансирования погашения кредиторской задолженности, то успех подобной практики отражается на уровне бюджетных расходов и кредиторской задолженности регионов.

В) Модель взаимодействия с первым ходом региональных властей

Рассмотрим иную, чем описанную в п. А, подп. 1–3, последовательность действий центра и регионов.

1. Региональные власти формируют некоторые ожидания относительно собственных налоговых доходов, которые в модели считаются заданными, и величины федеральной финансовой помощи, а так-

²⁷ Возможны также и другие механизмы схождения к равновесию – более частые последовательные шаги участников и т.п.

же выбирают величину расходов на предоставление региональных общественных благ и объем соответствующей задолженности, предугадывая реакцию центра на эти величины, т.е. решая задачу центрального правительства и определяя, как федеральный центр отреагирует на решения региональных властей²⁸, либо заранее предугадывая непосредственно функцию реакции федерального центра.

2. Региональные власти осуществляют соответствующие расходы, финансируя их за счет собственных налоговых доходов и кредиторской задолженности.

3. Федеральный центр определяет величину финансовой помощи на основании доступной ему информации о доходах и расходах регионов в соответствии с тем, как это предугадывали региональные власти, и выделяет финансовую помощь, которая используется региональными властями на погашение кредиторской задолженности²⁹.

При используемом упрощенном описании процесса бюджетного планирования может возникать проблема мягких бюджетных ограничений, которая интерпретируется следующим образом. В приведенной выше постановке задачи возникают мягкие бюджетные ограничения из-за того, что действия регионов (в данном случае – увеличение расходов и кредиторской задолженности) вызывают увеличение гранта со стороны федерального правительства. Региональные власти осуществляют расходы (за счет собственных налоговых доходов и кредиторской задолженности), предугадывая поведение фе-

²⁸ В данном случае, как в п. Б, должно использоваться дополнительное предположение, например, о том, что финансовая помощь расходуется на погашение кредиторской задолженности.

²⁹ Возможна также ситуация, когда кредиторская задолженность не наращивается на практике (или не является просроченной), но возможность ее возникновения используется региональными властями в качестве угрожающего аргумента при выставлении запроса на получение дополнительной финансовой помощи. Региональные власти, запрашивая дополнительную финансовую помощь, указывают федеральному центру на возможность возникновения существенной кредиторской задолженности в случае непредоставления такой помощи. Далее мы не будем рассматривать подобные ситуации, предполагая, что более серьезным аргументом является значительная уже накопленная кредиторская задолженность.

дерального правительства и рассчитывая на финансирование погашения кредиторской задолженности за счет получения финансовой помощи от федерального правительства.

Эту ситуацию можно рассматривать как недобросовестное (оппортунистическое) поведение региональных властей, которые предполагают, что при наращивании ими расходов, финансируемых за счет накопления задолженности, центральное правительство не допустит значительного роста такой задолженности (поскольку наличие большого объема непогашенной кредиторской задолженности дестабилизирует социально-экономическую ситуацию в регионе и снижает поддержку национальных властей со стороны населения региона³⁰) и выделит дополнительные объемы финансовой помощи региону. Обладая информацией о том, что для центра уровень кредиторской задолженности в регионе является важным критерием при распределении финансовой помощи, региональные власти идут на увеличение расходов сверх общественно оптимального уровня и получают финансовую помощь от центрального правительства в размере, также превышающем общественный оптимум.

При этом существенной предпосылкой является не только то, что решение региона о выборе величины расходов осуществляется первым во времени, но и то, что, выбирая величину расходов, регион оптимизирует свою функцию полезности, предугадывая поведение центра³¹.

³⁰ Как и ранее, мы не рассматриваем возможное скрытое субсидирование региональных бюджетов путем «разрешения» накопления задолженности перед государственными компаниями и предприятиями естественных монополий.

³¹ Данная постанова предполагает, что регионы, используя возможность первого хода и предугадывая реакцию центрального правительства, ходят одновременно по отношению друг к другу и не предпринимают дополнительных усилий, чтобы увеличить получаемую финансовую помощь за счет других регионов. В более общей постановке задачи возможна ситуация, когда отдельные регионы используют возможность первого хода по отношению к другим регионам или же, наоборот, отдельные регионы смотрят на значения расходов и кредиторской задолженности у других регионов, на реакцию федерального центра на эти расходы и только потом делают собственный выбор. То есть возможна более сложная ситуация, когда одна часть регионов имеет соответствующую информацию и возможность влиять на решения федерального правительства, в то время как другие регионы не реализуют

Частным случаем последовательности ходов п. В является модель, в которой региональные власти знают функцию реакции федерального центра или, другими словами, региону известны правила выделения федеральным центром нерегулярной финансовой помощи в зависимости от параметров региональной бюджетной политики (расходов регионального бюджета и накопленной кредиторской задолженности). В качестве примера предполагалось, что федеральный центр решает выделить в качестве нерегулярной федеральной финансовой помощи некоторый объем средств, который далее распределяется между всеми регионами пропорционально накопленной ими кредиторской задолженности. Целью выделения такой помощи может быть сглаживание социально-политических проблем в регионе, связанных с накоплением кредиторской задолженности: невыплат социальной помощи, задолженности предприятиям, осуществляющим предоставление общественных благ, и населению, занятому в бюджетном секторе.

Таким образом, с точки зрения реального бюджетного процесса данной моделью описывается ситуация, при которой федеральные власти принимают решения о распределении финансовой помощи полностью под влиянием ситуации, складывающейся на уровне субъектов Федерации, а органы власти субъектов Федерации пользуются знанием возможной реакции федеральных властей с целью получения более высоких объемов финансовой помощи, т.е. имеет место классический случай мягких бюджетных ограничений.

Приведенное выше разделение ситуаций, исходя из очередности действий (хода) федерального правительства и региональных властей, накладывается дополнительно на следующие особенности взаимодействия, которые могут быть учтены в модели:

недобросовестные действия в ходе бюджетного процесса в отношении федерального правительства, считая, например, величину финансовой помощи заданной. В данной ситуации первая группа регионов имеет преимущество, которое реализуется в большем объеме получаемой финансовой помощи и, соответственно, более высоких значениях расходов и полезности.

- предпочтения региональных властей отражают предпочтения избирателей либо предпочтения региональных властей отражают предпочтения бюрократии;
- взаимодействие происходит либо в условиях определенности выделения финансовой помощи, либо в условиях неопределенности³².

В *табл. 1* приводится классификация моделей, описывающих рассмотренные выше ситуации взаимодействия центрального правительства и региональных властей. Строки таблицы соответствуют различным вариантам, характеризующим очередность действий центра и регионов (включая упрощенный случай выделения финансовой помощи центром по заранее определенному правилу). Столбцы соответствуют различным вариантам описания предпочтений региональных властей и учета неопределенности в анализируемых моделях взаимодействия. Таким образом, на пересечении строк и столбцов стоят модели, характеризующиеся различной очередностью действий игроков, различным способом описания предпочтений региональных властей и учетом фактора неопределенности выделения финансовой помощи.

³² В дополнение к приведенным выше соображениям на специфику модели стратегического взаимодействия центра и регионов в бюджетном процессе могут влиять различные предположения о детерминированном или случайном характере поведения федерального правительства. Как было отмечено выше, под грантом в данной постановке мы понимаем нерегулярную финансовую помощь, выделяемую федеральным центром регионам. Характер данной финансовой помощи изначально предполагает отсутствие правил, определяющих величину и условия ее выделения. По этой причине на практике возможной является ситуация, когда региональные власти находятся в состоянии неопределенности в отношении предпочтений федерального правительства, а также в отношении величины и возможности получения финансовой помощи.

Таблица 1

Модели взаимодействия федерального центра и региональных властей

	Предпочтения федерального центра отражают предпочтения (федерального) репрезентативного потребителя $U=U(u_0^{RC}(E_0), \dots)$		
	Предпочтения региональных властей		
	отражают предпочте- ния (регионального) репрезентативного потребителя $u_i=u_i^{RC}(E_i, D_i)$	отражают предпочтения бюрократии $u_i=v_i^B(E_i, D_i)$	отражают предпочте- ния (регионального) репрезентативного потребителя $u_i=u_i^{RC}(E_i, D_i)$
	Взаимодействие в условиях определенности выделения финансовой помощи	Взаимодействие в условиях неопреде- ленности выделения финансовой помощи	
А. Первый ход феде- рального центра	Модель М1	Модель М4	Модель М7
Б. Одновременное взаи- модействие	Модель М2	Модель М5	Модель М8
В. Первый ход регио- нальных властей	Модель М3	Модель М6	Модель М9
В-а. Выделение фи- нансовой помощи пропорционально кредиторской за- долженности	Модель М3а	Модель М6а	Модель М9а
В-б. Распределение общего фонда фи- нансовой помощи пропорционально кредиторской за- долженности	Модель М3б	Модель М6б	Модель М9б

Кроме вариантов моделей, представленных в *табл. 1*, для сравнения также будут рассмотрены модели централизованного планирования, в которых максимизируемая функция – это функция полезности федерального центра. Функция полезности центра может быть представлена либо как функция полезности репрезентативного потребителя ($U=U(u_0^{RC}(E_0), u_1^{RC}(E_1, D_1), \dots, u_N^{RC}(E_N, D_N))$), либо как функция, учитывающая экстерналии от предоставления региональных общественных благ ($U=U(v_0^{Ext}(E_0, E_1, \dots, E_N), u_1^{RC}(E_1, D_1), \dots,$

$u_N^{RC}(E_N, D_N)$). Бюджетное ограничение в этой модели представляет собой сумму расходов федерального и региональных бюджетов, которая не должна превышать сумму доходов федерального и региональных бюджетов и накопленной в регионах кредиторской задолженности. Соответствующие модели ниже обозначаются: модель М0 и модель М0э. Оптимальные значения расходов федерального и региональных бюджетов в такой модели – значения общественного оптимума (в отсутствие и при наличии экстерналий).

Таким образом, выше мы рассмотрели основные типы взаимодействия федеральных и региональных властей, которые формируют различные предпосылки для возникновения проблемы мягких бюджетных ограничений на уровне субъектов Федерации. Случай, когда в модели предполагается первый ход федеральных органов власти, на практике означает отсутствие традиций такого поведения органов власти Федерации и субъектов Федерации, при котором федеральные власти склонны выделять дополнительную финансовую помощь в зависимости от бюджетной политики, проводимой на региональном уровне. Другим крайним случаем является ситуация, при которой федеральные власти реализуют политику в области распределения финансовой помощи полностью под воздействием параметров региональной бюджетной политики. Другими словами, в этом случае региональные власти, например, на основании сложившихся традиций могут предсказать, какое влияние на величину федерального трансферта окажут те или иные параметры их бюджетных решений, и впоследствии принимают эти решения с учетом своего опыта.

Ниже более подробно рассмотрены постановки приведенных выше моделей, а также проведено сравнение результатов решения оптимизационных задач и параметров равновесий, полученных на основе анализа соответствующих вариантов стратегического взаимодействия центрального правительства и региональных властей.

2.3. Модели взаимодействия региональных властей и федерального правительства при выборе бюджетной политики

В данном разделе приведены результаты анализа равновесных значений расходов, кредиторской задолженности и финансовой помощи, сравнение характеристик равновесий в различных моделях между собой. В зависимости от типа рассматриваемых моделей в них может наблюдаться эффект мягких бюджетных ограничений (недобросовестного поведения региональных властей, когда их бюджетная политика приводит к завышению объемов выделяемой финансовой помощи по сравнению с оптимальными значениями).

Модель М0. Максимизация общественного благосостояния, функция полезности отражает предпочтения репрезентативного потребителя

В данной модели мы предполагаем, что максимизация общественного благосостояния осуществляется при общем бюджетном ограничении – суммарные расходы федерального и региональных бюджетов не превышают суммы доходов федерального и региональных бюджетов и прироста кредиторской задолженности региональных бюджетов за период.

Функция полезности федерального центра отражает предпочтения (федерального) репрезентативного потребителя и включает в себя полезность от осуществления федеральных расходов u_0^{RC} и функций полезности репрезентативных потребителей на региональном уровне u_i^{RC} :

$$\left\{ \begin{array}{l} U(u_0^{RC}(E_0), u_1^{RC}(E_1, D_1), \dots, u_N^{RC}(E_N, D_N)) \rightarrow \max_{E_0, E_1 \dots E_N, D_1 \dots D_N} \\ \sum_{i=0}^N E_i \leq \sum_{i=0}^N T_i + \sum_{i=1}^N D_i \end{array} \right. \quad (27)$$

Условия первого порядка в данной задаче представляют собой условия равенства предельной полезности от увеличения федеральных расходов, региональных расходов, а также от сокращения кредиторской задолженности на региональном уровне (в соответствии с описанными выше предпосылками мы предполагаем, что на федеральном уровне кредиторская задолженность не накапливается):

$$\begin{aligned} \frac{\partial U}{\partial u_0} \cdot \frac{\partial u_0^{RC}(E_0^{M0})}{\partial E_0} &= \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial u_i^{RC}(E_i^{M0}, D_i^{M0})}{\partial E_i} = \\ &= - \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial u_i^{RC}(E_i^{M0}, D_i^{M0})}{\partial D_i} \end{aligned} \quad (28)$$

для $\forall i = 1..n$

Решение системы уравнений – условий первого порядка – вместе с бюджетным ограничением позволяет найти оптимальные значения расходов на федеральном E_0^{M0} и региональном E_i^{M0} уровнях, а также оптимальные значения кредиторской задолженности D_i^{M0} на региональном уровне. Соответствующие трансферты (положительные или отрицательные), необходимые для перечисления в региональные бюджеты для финансирования соответствующих расходов, в этом случае рассчитываются как региональные расходы за вычетом собственных налоговых доходов и кредиторской задолженности.

Модель МОэ. Максимизация общественного благосостояния с учетом положительных экстерналий от осуществления региональных расходов

Данная модель аналогична предыдущей с тем отличием, что функция полезности федерального центра дополнительно учитывает положительные экстерналии от предоставления общественных благ на региональном уровне. Соответствующая задача имеет следующий вид:

$$\left\{ \begin{array}{l} U(v_0^{Ext}(E_0, E_1, \dots, E_N), u_1^{RC}(E_1, D_1), \dots, u_N^{RC}(E_N, D_N)) \rightarrow \max_{E_0, E_1, \dots, E_N, D_1, \dots, D_N} \\ \sum_{i=0}^N E_i \leq \sum_{i=0}^N T_i + \sum_{j=1}^N D_j \end{array} \right. \quad (29)$$

Учет положительных экстерналий означает большую предельную полезность от предоставления общественных благ на региональном уровне по сравнению с функцией полезности репрезентативного (регионального) потребителя:

$$\begin{aligned} \frac{\partial v_0^{Ext}}{\partial E_i} > 0 \text{ для } i=1..N, \text{ соответственно } \frac{\partial}{\partial E_i} U(v_0^{Ext}, u_1^{RC}, \dots, u_N^{RC}) = \\ = \frac{\partial U}{\partial u_0} \frac{\partial v_0^{Ext}}{\partial E_i} + \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} > \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} = \frac{\partial}{\partial E_i} U(u_0^{RC}, u_1^{RC}, \dots, u_N^{RC}) \end{aligned} \quad (30)$$

Аналогично предыдущей модели условия первого порядка в данной задаче представляют собой равенства предельной полезности от увеличения федеральных расходов, региональных расходов, а также от сокращения кредиторской задолженности на региональном уровне:

$$\begin{aligned} \frac{\partial U}{\partial u_0} \cdot \frac{\partial u_0^{RC}(E_0^{M0э})}{\partial E_0} = \frac{\partial U}{\partial u_0} \cdot \frac{\partial v_0^{Ext}(E_0^{M0э}, E_1^{M0э}, \dots, E_N^{M0э})}{\partial E_i} + \\ + \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial u_i^{RC}(E_i^{M0э}, D_i^{M0э})}{\partial E_i} = - \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial v_i^{Ext}(E_i^{M0э}, D_i^{M0э})}{\partial D_i} \end{aligned} \quad (31)$$

для $\forall i = 1..n$

Результатом решения соответствующей системы уравнений, состоящих из условий первого порядка и бюджетного ограничения, выполняющегося как равенство, являются оптимальные значения

федеральных $E_0^{MO_3}$ и региональных $E_i^{MO_3}$ расходов в данной модели, а также значения кредиторской задолженности на региональном уровне $D_i^{MO_3}$. Аналогично предыдущей модели значения трансфертов (положительных или отрицательных) определяются исходя из разницы между оптимальными расходами региона и суммой собственных доходов и кредиторской задолженности региона.

С учетом того что предельная полезность от финансирования региональных расходов в данной модели выше, чем в предыдущей (за счет первого слагаемого в условии первого порядка при дифференцировании по расходам регионов) при значениях расходов, оптимальных в предыдущей модели, предельная полезность от их финансирования будет выше предельной полезности от финансирования федеральных расходов или сокращения кредиторской задолженности. Соответственно увеличение расходов на региональные общественные блага будет приводить к повышению общественного благосостояния. Это означает, что в данной задаче максимизации общественного благосостояния с учетом экстерналий региональные расходы и кредиторская задолженность в оптимуме будут выше, а федеральные расходы – ниже, чем в предыдущей задаче.

Модель М1. Предпочтения федерального центра и региональных властей отражают предпочтения репрезентативного потребителя, модель первого хода федерального центра.

В данной модели в соответствии с описанной выше схемой взаимодействия (п. А) предполагается, что федеральный центр при выделении финансовой помощи принимает во внимание функцию реакции региональных властей на выделяемый им объем федеральной финансовой помощи и решает собственную задачу с учетом их функций реакции.

Таким образом, в данной модели мы предполагаем, что региональные власти решают задачу следующего вида:

$$u_i = u_i^{RC}(E_i, D_i) \rightarrow \max_{E_i, D_i}, \text{ для } \forall i = 1..N \quad (32)$$

$$E_i \leq T_i + D_i + G_i$$

Решением данной задачи являются зависимости оптимальных значений региональных расходов и кредиторской задолженности от величины выделяемой им финансовой помощи, причем предельная полезность от увеличения региональных расходов равна предельной полезности от сокращения региональной кредиторской задолженности:

$$E_i = E_i^{RC}(G_i^+), D_i = D_i^{RC}(G_i^-), \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} = -\frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i} \quad (33)$$

Кроме того, необходимо отметить, что поскольку в оптимальной точке бюджетное ограничение выполнено как равенство, то при увеличении финансовой помощи часть этого прироста может направляться на финансирование расходов, а часть – на погашение кредиторской задолженности, при этом сумма увеличения расходов и погашения кредиторской задолженности равна увеличению финансовой помощи:

$$\frac{\partial E_i}{\partial G_i} - \frac{\partial D_i}{\partial G_i} = \frac{\partial(E_i - D_i)}{\partial G_i} = \frac{\partial(T_i + G_i)}{\partial G_i} = 1. \quad (34)$$

В соответствии с описанной выше схемой взаимодействия федерального центра и региональных властей, делая первый ход, федеральный центр учитывает последующую реакцию региональных властей на выделяемый им объем финансовой помощи:

$$\left\{ \begin{array}{l} U(u_0^{RC}(E_0), u_1^{RC}(E_1^{RC}(G_1), D_1^{RC}(G_1)), \dots, u_N^{RC}(E_N^{RC}(G_N), D_N^{RC}(G_N))) \rightarrow \\ \rightarrow \max_{E_0, G_1, \dots, G_N} \\ E_0 \leq T_0 - \sum_{i=1}^N G_i \end{array} \right. \quad (35)$$

где $E_i^{RC}(G_i)$, $D_i^{RC}(G_i)$ – оптимальные значения расходов региональных бюджетов и кредиторской задолженности в задаче максимизации полезности региональных властей при выделении i -му региону финансовой помощи в размере G_i .

Условия первого порядка для задачи федерального правительства в этом случае записываются следующим образом:

$$\frac{\partial U}{\partial u_0} \cdot \frac{\partial u_0^{RC}}{\partial E_0} = \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \left(\frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} \cdot \frac{\partial E_i^{RC}}{\partial G_i} + \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i} \cdot \frac{\partial D_i^{RC}}{\partial G_i} \right) \quad (36)$$

для всех $i=1 \dots N$

При этом, используя условие равенства предельной полезности от финансирования региональных расходов и погашения кредиторской задолженности на региональном уровне, а также то, что изменение разницы между расходами и кредиторской задолженностью равно изменению финансовой помощи, можно получить, что данные условия совпадают с условиями первого порядка для модели M0 максимизации общественного благосостояния:

$$\begin{aligned} \frac{\partial U}{\partial u_0} \cdot \frac{\partial u_0^{RC}}{\partial E_0} &= \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \left(\frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} \cdot \frac{\partial E_i^{RC}}{\partial G_i} + \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i} \cdot \frac{\partial D_i^{RC}}{\partial G_i} \right) = \\ &= \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} \cdot \left(\frac{\partial E_i^{RC}}{\partial G_i} - \frac{\partial D_i^{RC}}{\partial G_i} \right) = \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} = - \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i} \end{aligned} \quad (37)$$

для всех $i=1 \dots N$.

Таким образом, оптимальные значения федеральных и региональных расходов, а также региональной кредиторской задолженности совпадают с общественным оптимумом: $E_i^{M1} = E_i^{M0}$, $D_i^{M1} = D_i^{M0}$, $G_i^{M1} = G_i^{M0}$. Это означает, что если федеральный центр (как и региональные власти) в своей функции полезности учитывает непосредственно функции полезности региональных репрезентативных потребителей, то децентрализация принятия бюджетных решений при

использовании правила первого хода федеральным центром, т.е. выделение финансовой помощи и дальнейший выбор региональных властей при заданном значении финансовой помощи, не приводит к снижению общественного благосостояния. При оптимальном значении выделяемой федеральной финансовой помощи региональные власти финансируют расходы оптимальным образом.

Модель М2. Предпочтения федерального центра и региональных властей отражают предпочтения репрезентативного потребителя, модель одновременного взаимодействия федерального центра и региональных властей

В условиях одновременного взаимодействия (п. Б описанной выше схемы) равновесные значения федеральной финансовой помощи, федеральных и региональных расходов, а также кредиторской задолженности на региональном уровне определяются исходя из пересечения кривых реакции федерального центра на расходы и кредиторскую задолженность регионов. С учетом бюджетных ограничений соответствующие кривые реакции могут быть изображены в осях федеральная финансовая помощь – региональная кредиторская задолженность (рис. 1, см. ниже при сравнении результатов анализа различных моделей).

Решение задачи региональных властей в данном случае имеет вид, аналогичный предыдущей модели. Это зависимости кредиторской задолженности и региональных расходов от федеральной финансовой помощи при выполнении условий о равенстве предельных полезностей от увеличения региональных расходов и сокращения кредиторской задолженности:

$$E_i = E_i^{RC} (G_i^+), D_i = D_i^{RC} (G_i^-), \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} = -\frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i}. \quad (38)$$

Условия первого порядка для задачи федерального центра записываются в данной модели следующим образом. Здесь необходимо обратить внимание на то, что условия первого порядка для задачи

федерального центра при условии учета предпочтений региональных репрезентативных потребителей в функции полезности федерального центра ($\partial U/\partial u_i \neq 0$) включают условия первого порядка для задачи региональных властей:

$$\frac{\partial U}{\partial u_0} \cdot \frac{\partial u_0^{RC}}{\partial E_0} = \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} = - \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i}. \quad (39)$$

Приведенные условия первого порядка совпадают с условиями модели максимизации общественного благосостояния М0: $E_i^{M2} = E_i^{M0}$, $D_i^{M2} = D_i^{M0}$, $G_i^{M2} = G_i^{M0}$. Такой результат в данном случае получается из-за того, что в ситуации, когда регионы максимизируют полезность регионального репрезентативного потребителя и соответствующая функция полезности учитывается в функции полезности федерального центра, оптимальные значения выбора региональных властей и федерального центра совпадают. Расходы в получаемом равновесии соответствуют оптимальным расходам при максимизации общественного благосостояния.

Модель М3. Предпочтения федерального центра и региональных властей отражают предпочтения репрезентативного потребителя, модель первого хода региональных властей

В данной модели (п. В описанной выше схемы взаимодействия) региональные власти, использующие право первого хода, при решении своей задачи принимают во внимание функцию реакции федерального центра.

Федеральный центр решает следующую задачу:

$$\left\{ \begin{array}{l} U(u_0^{RC}(E_0), u_1^{RC}(E_1, D_1), \dots, u_N^{RC}(E_N, D_N)) \rightarrow \max_{E_0, E_1, \dots, E_N, D_1, \dots, D_N} \\ E_0 \leq T_0 - \sum_{i=1}^N G_i, \quad D_i = E_i - T_i - G_i \end{array} \right. \quad (40)$$

Условия первого порядка в данной задаче, как и ранее, представляют собой условия равенства предельной полезности от финансирования федеральных расходов и погашения накопленной кредиторской задолженности региональных бюджетов. При этом оптимальные с точки зрения федерального центра расходы и значения финансовой помощи зависят от E_i (при решении своей задачи федеральный центр учитывает, что выделяемая финансовая помощь используется для погашения кредиторской задолженности):

$$\frac{\partial U}{\partial u_0} \cdot \frac{\partial u_0^{RC}}{\partial E_0} = - \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i}, \quad (41)$$

откуда можно получить $E_0 = E_0^-(E_i), G_i = G_i^+(E_i)$

Приведенные знаки производных зависимости расходов федерального бюджета и федеральной финансовой помощи от расходов региональных бюджетов можно проинтерпретировать следующим образом. При увеличении расходов региональных бюджетов выше оптимальных происходит накопление кредиторской задолженности на региональном уровне, соответственно для того, чтобы уравнивать предельную полезность от федеральных расходов и кредиторской задолженности на региональном уровне, необходимо сократить федеральные расходы и увеличить федеральную финансовую помощь.

Соответственно, региональные власти в данной модели решают задачу максимизации собственной полезности, учитывая реакцию федерального центра на изменение ими кредиторской задолженности:

$$u_i = u_i^{RC}(E_i, D_i) \rightarrow \max_{E_i, D_i}, \text{ для } \forall i = 1..N$$

$$E_i \leq T_i + D_i + G_i(E_i), \quad (42)$$

где $G_i(E_i)$ – оптимальное значение финансовой помощи i -му региону в зависимости от расходов регионального бюджета региона в задаче максимизации полезности федерального центра.

Условия первого порядка в данной задаче можно записать следующим образом:

$$\frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} = -\frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i} \left[1 - \frac{\partial G_i}{\partial E_i} \right]. \quad (43)$$

Из условий первого порядка, в частности, следует, что, когда федеральная финансовая помощь не зависит от фактических расходов региональных бюджетов (соответствующая производная $\partial G_i / \partial E_i$ равна нулю), расходы региональных бюджетов и значения кредиторской задолженности совпадают с общественно оптимальными, соответственно, расходы федерального бюджета и объемы выделяемой финансовой помощи также общественно оптимальны. В рассматриваемой модели, величина выделяемой финансовой помощи в общем случае положительно зависит от расходов региональных бюджетов. То есть выполняется неравенство, означающее, что оптимальные значения расходов регионального бюджета в данной модели выше, чем общественно оптимальные:

$$\frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} < -\frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i} \Rightarrow E_i^{M3} > E_i^{M0}, E_0^{M3} < E_0^{M0}, G_i^{M3} > G_i^{M0}. \quad (44)$$

Таким образом, в случае первого хода региональных властей учет реакции федерального центра на увеличение расходов региональных бюджетов приводит к тому, что региональные власти завышают собственные расходы и кредиторскую задолженность, предполагая выделение дополнительной федеральной финансовой помощи, и получают ее. То есть в этой модели региональные власти находятся в ситуации мягких бюджетных ограничений: недобросовестное поведение региональных властей приводит к увеличению выделяемой им

финансовой помощи и смещению региональных расходов в сторону увеличения по сравнению с общественно оптимальными.

Модели М3а и М3б. Предпочтения региональных властей отражают предпочтения репрезентативного потребителя, финансовая помощь выделяется пропорционально кредиторской задолженности регионов

Данные модели отличаются от предыдущих тем, что в них рассматривается поведение региональных властей в условиях заранее заданных правил выделения финансовой помощи. Будем считать, что финансовая помощь выделяется пропорционально кредиторской задолженности³³. При этом мы предполагаем, что финансовые возможности федерального центра ограничены и выделяемой финансовой помощи хватает на погашение только части задолженности, то есть коэффициент пропорциональности в формуле выделения финансовой помощи меньше единицы: при накоплении задолженности регионов федеральный центр выделяет им помощь, пропорциональную задолженности, но меньшую по величине (общая величина фонда финансовой помощи равна сумме региональных грантов):

$G_i = \alpha D_i^0$, где D_i^0 – кредиторская задолженность в i -м регионе до выделения финансовой помощи.

³³ Данную модель можно считать частным случаем модели М3. Модели М3а и М3б вытекают из модели М3, если при решении задачи региональных властей предполагается заданной функция реакции федерального центра – выделение финансовой помощи пропорционально кредиторской задолженности. Такая функция реакции может быть получена при определенной форме функций полезности федерального центра и региональных властей. В качестве простого примера функциональной формы полезностей можно привести, например, следующие функции: функция полезности региональных властей (1 регион) $u = E^2 - DG$, где E – расходы регионального бюджета, G – величина федеральной финансовой помощи, D – величина кредиторской задолженности (для выполнения условия убывания полезности по кредиторской задолженности необходимо, чтобы выполнялось неравенство $D < G$). Функция полезности федерального центра $U = (E_0 - T_0)^2 + \beta u$, где E_0 – расходы федерального бюджета; T_0 – доходы федерального бюджета; β – параметр модели ($\beta > 1$); u – функция полезности региональных властей. Данный пример является условным и приведен только для иллюстрации связи моделей М3а и М3б с моделью М3.

$$G = \sum_i G_i. \quad (45)$$

Для простоты мы также предполагаем, что грант целиком используется на погашение кредиторской задолженности (например, выделяется в конце года). Кредиторская задолженность до выделения финансовой помощи в соответствии с бюджетным ограничением равна разности между расходами и доходами региональных бюджетов. Соответственно:

$$E_i = T_i + D_i^0 \Rightarrow D_i^0 = E_i - T_i, \text{ то есть } G_i = \alpha(E_i - T_i). \quad (46)$$

Из приведенной формулировки, в частности, следует еще одна интерпретация рассматриваемой модели. Это модель, в которой выделение финансовой помощи происходит пропорционально разрыву между фактическими расходами и доходами региональных властей.

Соответственно, региональные власти решают следующую задачу (фактически – это задача максимизации полезности региональных властей при ограничении, определяющем зависимость финансовой помощи от кредиторской задолженности):

$$u_i = u_i^{RC}(E_i, D_i) \rightarrow \max_{E_i, D_i}, \text{ для } \forall i = 1..N \quad (47)$$

$$E_i = T_i + D_i + G_i, \quad E_i = T_i + D_i^0, \quad G_i = \alpha D_i^0$$

При постановке данной задачи можно рассмотреть две ситуации, отличающиеся оптимальными значениями расходов и кредиторской задолженности региональных властей.

Модель М3а. $\alpha = \text{const}$. Коэффициент пропорциональности в формуле выделения финансовой помощи определен федеральным центром, одинаков для разных регионов и не зависит от того, насколько большую кредиторскую задолженность накапливают регионы. В такой постановке регион на каждый рубль накопленной задолженности получает α рублей ($\alpha < 1$) финансовой помощи. При таком

правиле выделения финансовой помощи учет кредиторской задолженности в формуле выделения грантов снижает цену предоставления общественных благ для региональных властей.

В этом случае взаимодействие регионов между собой исключается (помощь центра любому региону не зависит от действий других регионов), условия первого порядка для данной задачи записываются следующим образом:

$$\frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} = -\frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i} \cdot (1 - \alpha), \text{ т.е. } \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} < -\frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i}. \quad (48)$$

Это означает, что предельная полезность финансирования расходов ниже предельной полезности погашения кредиторской задолженности, соответственно расходы регионального бюджета и кредиторская задолженность выше общественно оптимальных. Из приведенного условия (48) видно, что при $\alpha=0$, это условие совпадает с условием общественной оптимальности при отсутствии финансовой помощи (достигается второе наилучшее значение). При $0 < \alpha < 1$ предельная полезность финансирования региональных расходов в точке оптимума ниже предельной полезности погашения кредиторской задолженности, т.е. расходы регионального бюджета выше оптимальных. В данном случае общественные блага предоставляются в объеме тем выше, чем выше доля погашения федеральным центром кредиторской задолженности.

Модель МЗб. $\sum_i G_i = G = const$. Общий фонд выделяемой финансовой помощи задан заранее. В этой ситуации коэффициент пропорциональности в формуле выделения финансовой помощи зависит от накопленной региональными властями кредиторской задолженности:

$$G_i = \alpha D_i^0, \quad G = \sum_i G_i \Rightarrow \alpha = G / \sum_i D_i^0. \quad (49)$$

Из приведенного выражения видно, что чем выше накопленная регионом (или другими регионами) кредиторская задолженность, тем ниже коэффициент пропорциональности в формуле выделения финансовой помощи. Соответственно, в данной модели регионы взаимодействуют между собой, поскольку конкурируют за право получения дополнительной финансовой помощи из фонда, объем которого задан заранее³⁴.

В этом случае задача региональных властей в i -м регионе принимает вид:

$$u_i = u_i^{RC}(E_i, D_i) \rightarrow \max_{E_i, D_i}, \text{ для } \forall i = 1..N \quad (50)$$

$$E_i = T_i + D_i + G_i, E_i = T_i + D_i^0, G_i = \alpha D_i^0, \sum_i G_i = G$$

Бюджетное ограничение региональных властей может быть преобразовано следующим образом:

$$E_i = T_i + D_i + G \frac{E_i - T_i}{\sum_k (E_k - T_k)}, \quad (51)$$

причем $\frac{\partial G_i}{\partial E_i} = \alpha \left(1 - \frac{G_i}{G} \right) < 1$

³⁴ В данной модели возможно рассмотрение ситуации, когда один из регионов будет накапливать очень большую кредиторскую задолженность в расчете на получение большей части общего фонда финансовой помощи и погашение задолженности. Поскольку в данной работе мы не анализируем взаимодействие регионов между собой, соответствующие ситуации ниже рассматриваться не будут.

Соответственно, условия первого порядка в такой модели записываются следующим образом (мы решаем задачу i -го региона в предположении, что $(E_k - T_k)$ постоянны для $k \neq i$ ³⁵):

$$\frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} = -\frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i} \cdot \left(1 - \alpha \left(1 - \frac{G_i}{G} \right) \right), \text{ т.е. } \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} < -\frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i}. \quad (52)$$

Приведенное условие означает, что предельная полезность региональных расходов ниже, чем предельная полезность погашения кредиторской задолженности, то есть равновесные значения расходов в данной модели выше оптимальных. В данной ситуации цена общественных благ для региональных властей занижена за счет выделения дополнительной финансовой помощи при увеличении расходов, что, в свою очередь, приводит к еще большему увеличению расходов.

В данной модели в дополнение к снижению цены предоставления общественных благ региональные власти сталкиваются с проблемой общего фонда финансовой помощи, проявляющейся в том, что увеличение помощи одному региону возможно только за счет сокращения помощи остальным³⁶. Это приводит к тому, что оптимальные

³⁵ Условие постоянства параметров бюджетной политики остальных регионов фактически означает поиск равновесия Курно в задаче взаимодействия регионов при распределении общего фонда финансовой помощи. С учетом того, что при увеличении расходов на 1 руб. финансовая помощь увеличивается на меньшую величину, равновесие, которое находится из приведенных выше условий, является устойчивым. При увеличении расходов регионального бюджета, несмотря на последующее увеличение финансовой помощи, региональным властям для выполнения бюджетного ограничения необходимо увеличивать собственную кредиторскую задолженность. На практике возможны более сложные случаи взаимодействия, например, когда региональные власти накапливают значительную кредиторскую задолженность, получают большую финансовую помощь, а затем погашают часть задолженности за счет собственных доходов. В приведенной модели такие случаи не рассматриваются – предполагается, что выделение финансовой помощи происходит в конце года, и она целиком расходуется на погашение задолженности.

³⁶ Из условий первого порядка, в частности, следует, что для региона с небольшой кредиторской задолженностью (для которого G_i существенно меньше, чем G) рав-

значения расходов региональных бюджетов выше расходов в отсутствие грантов, но ниже расходов в модели М3а из-за того, что в дополнение к условию пропорциональной зависимости финансовой помощи от кредиторской задолженности регионы сталкиваются с проблемой ограниченности общего фонда финансовой помощи.

Результатом модели является следующее соотношение равновесных расходов: $E_i^{M3a} > E_i^{M3b}$. Соотношение оптимальных расходов в данной модели с общественно оптимальными зависит от параметров модели – если коэффициент пропорциональности в формуле выделения финансовой помощи α в модели М3а или общий объем фонда G в модели М3б достаточно малы, то полученные из модели значения расходов будут ниже общественно оптимальных.

Модели М4–М6. Предпочтения региональных властей отражают предпочтения бюрократии

Отличие моделей М4–М6 от моделей М1–М3 в соответствии с принятым предположением заключается в том, что в случае моделей М4–М6 региональные власти имеют функцию полезности, которая отличается от функции полезности репрезентативного избирателя большей предельной полезностью от осуществления региональных расходов. Соответственно, заменяя функцию полезности репрезентативного потребителя в моделях М1–М3 в задачах региональных властей на функцию полезности бюрократии с соответствующими

новесные значения расходов (и соответственно кредиторской задолженности) будут близки к значениям модели 3а, поскольку такой регион изменением своей задолженности практически не окажет влияния на величину коэффициента пропорциональности. Поэтому увеличение расходов будет сопровождаться ростом финансовой помощи (меньшим по величине) с коэффициентом пропорциональности, близким к α . Наоборот, для региона, получающего большую часть финансовой помощи из общего фонда, из-за того что у него большая по величине кредиторская задолженность, увеличение расходов будет сопровождаться относительно меньшим увеличением финансовой помощи из-за ограниченности общего объема фонда. Соответственно, в такой ситуации расходы регионального бюджета будут ближе к оптимальным. Для региона, получающего практически весь объем фонда финансовой помощи, расходы будут почти соответствовать оптимальным (в данном случае размер гранта мало зависит от величины кредиторской задолженности и определяется главным образом размером фонда).

свойствами, получаем следующие условия первого порядка и соотношения равновесных расходов (функция полезности региональных властей отражает предпочтения бюрократии):

Модель М4 (первый ход федерального центра) и модель М5 (одновременное взаимодействие):

$$\frac{\partial U}{\partial u_0} \cdot \frac{\partial u_0^{RC}}{\partial E_0} = \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial v_i^B}{\partial E_i} = - \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial v_i^B}{\partial D_i}$$

Модель М6 (первый ход региональных властей):

$$\frac{\partial v_i^B}{\partial E_i} = - \frac{\partial v_i^B}{\partial D_i} \left[1 - \frac{\partial G_i}{\partial E_i} \right]$$

Модель М6а (выделение финансовой помощи пропорционально кредиторской задолженности):

$$\frac{\partial v_i^B}{\partial E_i} = - \frac{\partial v_i^B}{\partial D_i} \cdot (1 - \alpha)$$

Модель М6б (распределение общего фонда финансовой помощи):

$$\frac{\partial v_i^B}{\partial E_i} = - \frac{\partial v_i^B}{\partial D_i} \cdot \left(1 - \alpha \left(1 - \frac{G_i}{G} \right) \right)$$

(53)

Соответственно, из приведенных условий первого порядка можно сделать выводы о соотношении равновесных значений расходов федерального и региональных бюджетов, кредиторской задолженности и финансовой помощи в различных моделях. Общим правилом сравнения при этом является сравнение предельной полезности от финансирования региональных расходов и погашения кредиторской задолженности. Чем ниже предельная полезность финансирования расходов по отношению к предельной полезности от погашения кредиторской задолженности, тем больше будут отличаться от оптимальных расходы региональных бюджетов.

Как было отмечено выше, равновесные расходы региональных бюджетов в модели М1 первого хода федерального центра совпадают с равновесными расходами в модели М2 одновременного взаимодействия. Эти расходы меньше, чем равновесные расходы в модели М3 первого хода региональных властей. Если функция полезности региональных властей имеет большую предельную полезность от региональных расходов по сравнению с функцией полезности репрезентативного потребителя, то равновесные расходы региональных бюджетов в этом случае увеличиваются:

$$\begin{aligned}
 E_i^{M0} &= E_i^{M1} = E_i^{M2} < E_i^{M4} = E_i^{M5} < E_i^{M6} \\
 E_i^{M0} &< E_i^{M3} < E_i^{M6} \\
 E_i^{M3a} &< E_i^{M6a} \\
 E_i^{M3b} &< E_i^{M6b} < E_i^{M6a}
 \end{aligned}
 \tag{54}$$

Увеличение расходов региональных бюджетов во всех случаях соответствует сокращению расходов федерального бюджета и росту федеральной финансовой помощи, а также росту кредиторской задолженности на региональном уровне.

Графическая иллюстрация проанализированных выше моделей приведена на *рис. 1*. Линии $G_i = G_i(E_i)$ и $E_i = E_i^{RC}(G_i)$ – это функции реакции федерального центра и региональных властей соответственно. Угол наклона кривой реакции федерального правительства $G_i = G_i(E_i)$ к оси G_i больше 45° , так как при повышении расходов региональных властей на 1 руб., финансовая помощь увеличивается на меньшую сумму. Угол наклона кривой реакции региональных властей $E_i = E_i^{RC}(G_i)$ к оси E_i также превышает 45° , так как при увеличении финансовой помощи региональным властям на 1 руб. часть этих средств используется для погашения кредиторской задолженности, и региональные расходы растут на меньшую сумму.

Равновесие в модели М1 первого хода федерального правительства совпадает с равновесием одновременного взаимодействия федерального центра и региональных властей (модель М2) – точкой пересечения I кривых реакции федерального правительства $G_i = G_i(E_i)$ и региональных властей $E_i = E_i^{RC}(G_i)$ в случае, если предпочтения ре-

гиональных властей отражают предпочтения репрезентативного потребителя. Такое совпадение равновесий с первым ходом федерального правительства и одновременного взаимодействия означает, что кривая постоянной полезности федерального правительства $U = \bar{U}$ касается кривой реакции региональных властей $E_i = E_i^{RC}(G_i)$ в точке ее пересечения с кривой реакции федерального правительства $G_i = G_i(E_i)$. Эта точка в соответствии с приведенными выше результатами анализа совпадает с точкой максимизации общественного благосостояния в модели М0.

В модели первого хода региональных властей М3 они максимизируют свою функцию полезности на кривой реакции федерального центра $G_i = G_i(E_i)$. Соответствующая точка обозначена на рисунке римской цифрой II – эта точка характеризуется более высокими по сравнению с точкой I значениями расходов и федеральной финансовой помощи.

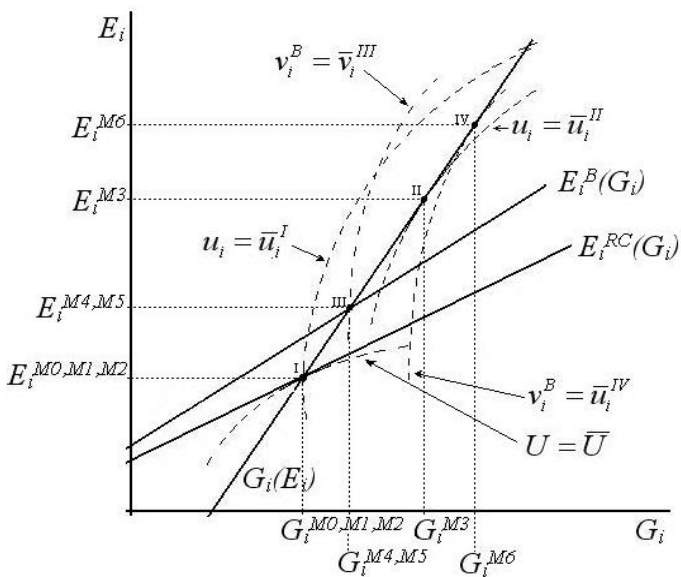


Рис. 3. Графическая иллюстрация проанализированных моделей М0–М6

В случае если предпочтения региональных властей отражают предпочтения бюрократии, то соответствующие равновесия характеризуются более высокими значениями расходов при тех же объемах финансовой помощи – кривая реакции региональных властей сдвигается вверх $E_i = E_i^B(G_i)$. Соответственно, равновесие в модели М4 первого хода федерального центра и в модели М5 одновременного взаимодействия характеризуется более высокими значениями расходов (точка III). Значения расходов в модели М6 первого хода региональных властей в этом случае (точка IV) также характеризуются более высокими по сравнению с моделью М3 (точка II) расходами.

Модели М7–М9. Предпочтения федеральных и региональных властей отражают предпочтения репрезентативного потребителя, финансовая помощь выделяется с вероятностью p

Данные модели отличаются от моделей М1–М3 тем, что в них предполагается выделение финансовой помощи с некоторой, заранее заданной и известной региональным властям вероятностью p , при этом с вероятностью $(1-p)$ реализуется ситуация, в которой финансовая помощь не выделяется³⁷.

В модели М7 первого хода федерального центра неопределенность реализуется до принятия решений региональными властями. Соответственно, модель М7 первого хода федерального центра в случае выделения финансовой помощи совпадает с моделью М1 первого хода центра в условиях определенности. Для остальных моделей к моменту выбора фискальной политики региональными властями выделение финансовой помощи остается неопределенным, соответственно региональные власти в моделях М8–М9 максимизируют ожидаемую полезность:

³⁷ Можно предположить, что с вероятностью $(1-p)$ реализуется тип центра, который не предполагает выделения финансовой помощи.

$$p \cdot u_i^{RC}(E_i, D_i) + (1-p) \cdot u_i^{RC}(E_i, D_i) \Big|_{G_i=0} \rightarrow \max_{E_i},$$

при бюджетном ограничении

$$E_i = T_i + D_i + G_i$$
(55)

В моделях М8 и М9 оптимальные значения расходов федерального бюджета в случае выделения финансовой помощи получаются из условия равенства предельных полезностей финансирования федеральных расходов и погашения региональной кредиторской задолженности путем выделения регионам финансовой помощи, т.е. соответствующие условия первого порядка для федерального центра совпадают с условиями моделей М2 и М3. Для задач региональных властей условия первого порядка в моделях М8–М9 записываются следующим образом:

Модель М8 (одновременное взаимодействие региональных властей и федерального центра, максимизация ожидаемой полезности региональных властей в условиях неопределенности выделения финансовой помощи):

$$p \cdot \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} + (1-p) \cdot \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} \Big|_{G_i=0} =$$

$$= -p \cdot \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i} - (1-p) \cdot \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i} \Big|_{G_i=0}$$
(56)

Модель М9 (первый ход региональных властей, максимизация ожидаемой полезности региональных властей в условиях неопределенности выделения финансовой помощи с учетом того, как федеральная финансовая помощь зависит от расходов и задолженности региональных властей):

$$\begin{aligned}
 & p \cdot \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} + (1-p) \cdot \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} \Big|_{G_i=0} = \\
 & = -p \cdot \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i} \cdot \left[1 - \frac{\partial G_i}{\partial E_i} \right] - (1-p) \cdot \frac{\partial U}{\partial u_i} \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i} \Big|_{G_i=0}
 \end{aligned}$$

Модель М9а (выделение с заданной вероятностью финансовой помощи пропорционально кредиторской задолженности):

$$p \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} + (1-p) \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} \Big|_{G_i=0} = -p \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i} \cdot (1-\alpha) - (1-p) \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i} \Big|_{G_i=0}$$

(56)

Модель М9б (распределение с заданной вероятностью общего фонда финансовой помощи):

$$\begin{aligned}
 & p \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} + (1-p) \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} \Big|_{G_i=0} = -p \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i} \cdot \left(1 - \alpha \left(1 - \frac{G_i}{G} \right) \right) - \\
 & - (1-p) \cdot \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial D_i} \Big|_{G_i=0}
 \end{aligned}$$

Как видно из приведенных условий, равновесные значения расходов, финансовой помощи и кредиторской задолженности в условиях неопределенности лежат между значениями в условиях отсутствия финансовой помощи и равновесными значениями в аналогичной модели в условиях определенности, причем, чем ниже вероятность выделения финансовой помощи, тем меньше расходы регионального бюджета и кредиторская задолженность.

Полученные выше результаты, в частности, означают, что введение неопределенности в модели, в которых имеет место завышение расходов региональных бюджетов при наличии мягких бюджетных

ограничений или при завышении расходов из-за соответствующих предпочтений региональных властей, может сдвинуть равновесные значения расходов региональных бюджетов к оптимальным.

По результатам анализа, проведенного в данном разделе, следует отметить следующие взаимосвязи между переменными моделями взаимодействия центра и регионов:

- при увеличении доходов федерального или региональных бюджетов происходит увеличение расходов федерального и региональных бюджетов и снижение кредиторской задолженности региональных бюджетов; если происходит увеличение доходов федерального бюджета, то растет величина финансовой помощи; если происходит рост доходов региональных бюджетов, то объем выделяемой финансовой помощи снижается;
- если предпочтения федерального центра и региональных властей соответствуют предпочтениям репрезентативного потребителя, то равновесные значения расходов региональных бюджетов и кредиторской задолженности региональных бюджетов совпадают для модели первого хода центра и модели одновременного взаимодействия и соответствуют общественно оптимальным значениям;
- в модели первого хода региональных властей имеют место мягкие бюджетные ограничения. Предугадывая поведение федерального центра, региональные власти наращивают расходы и кредиторскую задолженность бюджета выше оптимального значения, получая в результате более высокие объемы финансовой помощи;
- соответствие предпочтений региональных властей предпочтениям бюрократии (наблюдается более высокая предельная полезность от региональных расходов) приводит к увеличению равновесных значений расходов региональных бюджетов при любой последовательности ходов из-за различий в предпочтениях федерального центра и региональных властей, увеличивающих расходы сверх общественно оптимального уровня даже при соответствии величины финансовой помощи оптимальному значению;

- выделение финансовой помощи пропорционально величине кредиторской задолженности региональных бюджетов приводит к завышению региональных расходов из-за снижения цены предоставления общественных благ. При этом в ситуации, когда между регионами распределяется общий фонд федеральной финансовой помощи, этот эффект ниже. Данная ситуация соответствует ситуации наличия мягких бюджетных ограничений;
- неопределенность в выделении финансовой помощи приводит к смещению расходов региональных бюджетов в сторону уменьшения, тем большому, чем ниже вероятность выделения финансовой помощи. Соответственно, если регионы, находясь в условиях мягких бюджетных ограничений, завышают свои расходы сверх общественно оптимального уровня, то федеральный центр, вводя неопределенность выделения финансовой помощи, может приближать равновесные значения региональных расходов к общественно оптимальным.

На основе приведенных выше модификаций предложенной теоретической модели были проанализированы условия, при которых появляются ситуации мягких бюджетных ограничений (*табл. 2*).

Из *табл. 2* следует, что мягкие бюджетные ограничения возникают при оппортунистическом поведении регионов, когда они учитывают поведение центра в моделях первого хода региональных властей (модели М3, М6 и М9): увеличение расходов региональных бюджетов и кредиторской задолженности приводит к росту федеральной финансовой помощи. Кроме того, они возникают в двух частных случаях первого хода регионов, при которых финансовая помощь центра выделяется пропорционально кредиторской задолженности (модели М3а, М6а и М9а), а также когда распределение общего фонда финансовой помощи происходит пропорционально кредиторской задолженности (модели М3б, М6б и М9б). Все остальные случаи соответствуют жестким бюджетным ограничениям. В ситуации, когда региональные власти отражают предпочтения населения, при первом ходе центра (модель М1) и при одновременном взаимодействии центра и регионов (модель М2) достигается общественный оптимум. Завышение региональных расходов выше оптимального

уровня возникает в рассматриваемых моделях при сдвиге предпочтений региональных властей в сторону увеличения расходов (модели М4–М6).

Таблица 2

Результаты моделирования взаимодействия федерального правительства и региональных властей

		Предпочтения федерального центра отражают предпочтения (федерального) репрезентативного потребителя $U=U(u_0^{RC}(E_0), \dots)$		
		Предпочтения региональных властей		
		отражают предпочтения (регионального) репрезентативного потребителя $u_i=u_i^{RC}(E_i, D_i)$	отражают предпочтения бюрократии $u_i=v_i^B(E_i, D_i)$	отражают предпочтения (регионального) репрезентативного потребителя $u_i=u_i^{RC}(E_i, D_i)$
		Взаимодействие в условиях определенности выделения финансовой помощи		Взаимодействие в условиях неопределенности выделения финансовой помощи
А. Первый ход федерального центра			Происходит завышение расходов региональных бюджетов (модели М4 и М5)	Достигается общественный оптимум (модель М7)
Б. Одновременное взаимодействие	Достигается общественный оптимум (модели М1 и М2)			Происходит снижение расходов по сравнению с общественно оптимальным уровнем (модель М8)
В. Первый ход региональных властей				
В-а. Выделение финансовой помощи пропорционально кредиторской задолженности		Возникает ситуация мягких бюджетных ограничений (модели М3, М3а и М3б)	Возникает ситуация мягких бюджетных ограничений, усугубляемая дополнительным завышением расходов (модели М6, М6а и М6б)	Возникает ситуация мягких бюджетных ограничений, но с меньшими значениями расходов по сравнению с условиями полной определенности (модели М9, М9а и М9б)
В-б. Распределение общего фонда финансовой помощи пропорционально кредиторской задолженности				

В терминах взаимодействия федерального правительства с регионами на практике полученные результаты могут быть интерпретированы следующим образом.

Взаимодействие в модели М1 первого хода федерального правительства предполагает, что федеральное правительство располагает информацией о функции полезности региональных властей (регионального репрезентативного избирателя) и о бюджетном ограничении региональных властей. Соответственно, федеральный центр может решить задачи максимизации полезности регионов и определить, какую финансовую политику регионы будут проводить в ответ на то или иное значение величины финансовой помощи. Поскольку функция полезности федерального правительства в этом случае совпадает с функцией максимизации общественного благосостояния, а предпочтения региональных властей – с предпочтениями регионального репрезентативного потребителя, то результатом такого взаимодействия является достижение общественного оптимума.

Данная ситуация предполагает, что федеральному центру известны все параметры фискальной политики региональных властей, при этом федеральный центр играет роль благожелательного диктатора, фактически определяя параметры фискальной политики на всех уровнях и делегируя региональным властям только функции по исполнению бюджета, но не функции принятия решений по региональной фискальной политике. Другими словами, в терминах реального бюджетного процесса федеральные власти в этом случае формируют бюджеты субъектов Федерации, однако делают это таким образом, как если бы решения на региональном уровне принимались выборными региональными властями, отражающими предпочтения региональных избирателей с учетом возможных решений и приоритетов федеральных властей. Достижение общественного оптимума в данном случае обусловлено главным образом решениями федерального центра. Несмотря на то что полученные результаты, когда центр, решая задачу централизованного планирования, обеспечивает достижение оптимума, в целом соответствуют результатам теоремы о децентрализации (см. (*Oates, 1972*)), выполнение перечисленных выше предпосылок маловероятно на практике.

В моделях М2 и М3 федеральный центр не знает и не может определить функции реакции региональных властей на выделяемую им финансовую помощь. В модели одновременного взаимодействия М2 приближение к равновесию может происходить в процессе нащупывания точки пересечения кривых реакции федерального центра и региональных властей либо при переходе от одного бюджетного года к другому, либо в рамках одного бюджетного года при обсуждении бюджетных проектировок в ходе иерархического торга. Так как в данном случае мы предполагаем, что как федеральный центр, так и региональные власти максимизируют функцию полезности репрезентативного потребителя, равновесные значения расходов и финансовой помощи соответствуют общественно оптимальным. Децентрализация принятия решений по фискальной политике региональных властей не приводит к отклонению от общественного оптимума в случае, если предпочтения региональных властей отражают предпочтения репрезентативного потребителя. В данном случае (модель М2) выделение финансовой помощи, как и в модели М1, может быть интерпретировано как инструмент федерального центра, обеспечивающий достижение общественного оптимума.

Другими словами, модель одновременного взаимодействия в случае своей реализации на практике не может приводить к возникновению проблемы мягких бюджетных ограничений в силу отсутствия прогнозируемых традиций выделения дополнительного финансирования при возникновении соответствующей потребности на региональном уровне. Если в ходе бюджетного цикла региональные власти не имеют представления о том, каким образом федеральное правительство реагирует на параметры их бюджетной политики (такое может происходить, например, если на основании предыдущего опыта нельзя сделать вывод о наличии такой взаимосвязи), то ситуация, при которой решения региональных властей о наращивании бюджетных расходов с целью получения дополнительной финансовой помощи достигают своей цели, может иметь место только случайным образом.

Модель М3 первого хода региональных властей отличается от модели одновременного взаимодействия тем, что региональные вла-

сти знают функцию реакции федерального центра (сколько будет выделено финансовой помощи в зависимости от параметров регионального бюджета). В отличие от модели М1 первого хода федерального правительства, в которой федеральное правительство располагает информацией о параметрах бюджетной политики и предпочтениях региональных властей, в модели М3 первого хода региональных властей вряд ли можно предположить, что региональные власти могут обнаружить функцию реакции федерального центра, решая соответствующую задачу. Более вероятным является нащупывание функции реакции (не точки пересечения функций реакции, а именно функции реакции федерального центра, то есть зависимости выделяемой финансовой помощи от параметров бюджетной политики региональных властей) в ходе переговоров о выделении дополнительной финансовой помощи между региональными властями и федеральным центром или исходя из анализа поведения центра в прошлые годы по отношению к решениям различных региональных властей.

Выделение дополнительной финансовой помощи при наращивании расходов региональных бюджетов может быть обусловлено различными причинами. К их числу относятся стремление центра не допустить возникновения бюджетного кризиса в регионах, получение различного рода поддержки регионов, в том числе на выборах федеральных властей, необходимость погашения задолженности перед учреждениями, предприятиями и работниками, финансируемыми за счет бюджетных средств с целью сохранения политической поддержки со стороны избирателей и др. В любом случае, как следует из моделей, если региону оказываются известными правила или условия выделения нерегулярной финансовой помощи федеральным центром (а эти правила, исходя из наших предпосылок, основываются на предотвращении роста кредиторской задолженности бюджета на региональном уровне), происходит завышение расходов региональных бюджетов сверх оптимального уровня, т.е. имеют место мягкие бюджетные ограничения региональных властей. Результатом этого является то, что, даже когда региональные власти отражают предпочтения регионального репрезентативного потребителя, они

стремятся получить больший объем финансовой помощи для финансирования расходов регионов. В результате расходы региона оказываются выше оптимальных за счет снижения расходов федерального бюджета.

Для того чтобы не допустить возникновения ситуации мягких бюджетных ограничений, федеральному центру в терминах проанализированных моделей следует предотвращать возможность для региональных властей выявления функции реакции центра. Заблаговременная декларация центром правил выделения нерегулярной финансовой помощи (в случае если эти правила основываются на использовании индикаторов, напрямую подверженных решениям региональных властей) тождественна объявлению своей функции реакции – это приводит к возможности для регионов использовать право первого хода.

Сказанное означает, что для обеспечения общественного оптимума центр должен вырабатывать такую репутацию, которая не позволяет регионам исходя из опыта прошлых лет с достаточной надежностью прогнозировать, какова будет реакция центра на те или иные бюджетные решения региональных властей. Точно так же вступление центра в переговоры с регионами в ходе текущего бюджетного периода не должно давать региональным властям необходимой информации о возможном выделении финансовой помощи в ответ на некоторую политику регионов. Интерпретируя модели М3а и М3б, можно отметить, что бюджетное законодательство и поведение центра в ходе реального бюджетного процесса не должно давать оснований регионам для выработки прогноза того, что им будет погашена некоторая доля кредиторской задолженности, или того, что на погашение кредиторской задолженности центр выделит в текущем бюджетном периоде некоторую определенную в абсолютных размерах сумму. В противном случае анализ говорит о возможности возникновения неоптимальных равновесий.

Если политические соображения свидетельствуют в пользу невозможности полного отказа центра от использования нерегулярной финансовой помощи, то рациональной политикой центра является целенаправленное поэтапное снижение ее масштабов с объявлением

заранее о масштабах такого снижения. Такая политика наряду с уменьшением величины отклонения от общественного оптимума может помочь выработке репутации федеральных властей, способствующей преодолению мягких бюджетных ограничений. Наличие предпочтений у региональных властей, имеющих большую предельную полезность от увеличения расходов, в силу наличия у бюрократии прямой или косвенной заинтересованности в осуществлении определенного вида расходов или других причин в любом случае смещает равновесные значения расходов региональных бюджетов в сторону увеличения (модели М4–М6). Предотвращение возможности возникновения таких ситуаций связано с развитием процедур общественного контроля за деятельностью чиновников, с конкуренцией на рынке труда между чиновниками, с построением оптимальных стимулирующих контрактов, заключаемых с региональными и местными чиновниками. Введение неопределенности выделения финансовой помощи приводит к тому, что региональные власти вынуждены снижать кассовые расходы собственных бюджетов во избежание сохранения значительной кредиторской задолженности, в случае если финансовая помощь не будет выделена. При этом в ситуации, когда финансовая помощь используется в качестве инструмента достижения общественного оптимума, это приводит к снижению расходов ниже оптимальных. Однако в ситуациях, когда расходы региональных бюджетов оказываются завышенными по сравнению с оптимальными из-за наличия мягких бюджетных ограничений или из-за предпочтений региональных властей (предпочтений бюрократии), смещенных в сторону большей предельной полезности от увеличения расходов по сравнению с предпочтениями населения, ужесточение бюджетной политики федерального центра путем введения неопределенности выделения дополнительной финансовой помощи смещает расходы региональных бюджетов в сторону уменьшения. Исходя из этого, можно видеть, что снижение вероятности выделения финансовой помощи, которую регионы на практике оценивают по предыдущим действиям федерального центра, позволяет ужесточить бюджетные ограничения региональных властей.

2.4. Интерпретация результатов теоретического анализа взаимодействия центральных и региональных властей

Проведенное теоретическое исследование позволило систематизировать терминологию, касающуюся описания мягких бюджетных ограничений применительно к системе взаимоотношений федерального центра и регионов, разделить ситуации, при которых:

1) финансовая помощь из бюджета вышестоящего органа власти является инструментом достижения общественного оптимума на субнациональном уровне;

2) возникают мягкие бюджетные ограничения региональных властей (оппортунистическое поведение регионов), не позволяющие установить бюджетные расходы на оптимальном уровне.

Ниже мы рассмотрим основные ситуации, способствующие или противодействующие возникновению проблемы мягких бюджетных ограничений субнациональных властей в условиях многоуровневого устройства государственной власти и бюджетной системы с точки зрения выводов из построенных нами теоретических моделей. Также мы рассмотрим основные гипотезы относительно поведения российских региональных властей в терминах рассмотренных теоретических моделей и выводов из их анализа.

Основные выводы из анализа теоретических моделей. В построенных моделях взаимодействия федерального центра и региональных властей получаемое равновесие и соотношение равновесных значений расходов федерального и региональных бюджетов, кредиторской задолженности и финансовой помощи с общественно оптимальными значениями зависят от условий взаимодействия и, в частности, от того, в какой мере региональные власти имеют и используют возможность навязывания собственной стратегии федеральному центру, то есть используют право первого хода.

В терминах российского бюджетного процесса это означает, что отклонения расходов и финансовой помощи от своих оптимальных значений при выполнении описанных выше предпосылок относительно предпочтений федерального центра определяются тем, насколько успешно региональным властям удастся вести переговоры с

федеральным центром, насколько федеральный центр реагирует на те аргументы в пользу выделения дополнительной финансовой помощи, которые выдвигают региональные власти, а также в какой степени региональным властям удастся диктовать федеральному центру стратегию поведения (в терминах модели – обосновывать необходимость поддержки центра для финансирования кредиторской задолженности путем принятия бюджетных решений, которые становятся известны центру до момента выделения финансовой помощи регионам).

Другими словами, право первого хода региональных властей при формировании системы распределения федеральной финансовой помощи региональным властям обусловлено степенью их влияния на процесс принятия решений по поводу правил распределения средств и (или) объемов межбюджетных трансфертов конкретным регионам.

Анализ теоретических моделей показал, что в случае если региональные власти максимизируют функцию полезности репрезентативного избирателя в регионе, а функцией полезности федеральных властей является функция общественного благосостояния, то, несмотря на то что максимизация каждой из функций осуществляется на собственном бюджетном ограничении (соответственно, региональном и федеральном), равновесие в условиях одновременного взаимодействия и равновесие с первым ходом федерального центра совпадает с общественным оптимумом, при котором максимизация общественного благосостояния происходит при общем для регионов и центра бюджетном ограничении, включающем доходы бюджетов и кредиторскую задолженность.

Это означает, что в условиях, когда предпочтения региональных властей отражают предпочтения региональных избирателей и региональные власти не совершают оппортунистических действий, направленных на получение дополнительной финансовой помощи от федерального центра, децентрализация расходных полномочий не приводит к отклонению от общественного оптимума.

Другими словами, в таких условиях федеральные и региональные власти действуют совершенно независимо друг от друга, т.е. регио-

ны не имеют возможности заранее определить свою политику в области бюджетных расходов таким образом, чтобы переложить некоторую долю бремени финансирования на федеральный бюджет, т.е. получить дополнительные финансовые ресурсы сверх распределяемых в рамках нерегулярных процедур либо оказать влияние на параметры, учитываемые федеральными властями при распределении регулярных межбюджетных трансфертов. Подобная ситуация практически не встречается ни в российской, ни в мировой практике. Как показал обзор международного опыта, региональные власти в той или иной степени имеют возможность оказать влияние на решения, принимаемые на федеральном уровне, в том числе в области предоставления дополнительных финансовых ресурсов региональным властям. Аналогичная ситуация наблюдается и в России, где представители региональных властей активно участвуют в процессе бюджетного торга (и сопутствующих ему дискуссиях), в котором принимаются решения как об объемах распределяемой финансовой помощи, так и о принципах ее распределения (как регулярной, так и нерегулярной).

Также следует отметить, что если региональные власти имеют предпочтения, направленные на осуществление более высоких бюджетных расходов, чем избиратели региона, но не имеют возможности повышения налоговых доходов, однако в то же время располагают информацией об объеме выделяемой финансовой помощи и (или) формуле ее распределения, то уровень бюджетных расходов и кредиторской задолженности устанавливается под воздействием предпочтений бюрократии. При этом если общие правила распределения финансовой помощи определены, то при увеличении общего объема распределяемой помощи и, соответственно, доли кредиторской задолженности, погашаемой за счет средств федерального бюджета, федеральный центр не может противодействовать региональной бюрократии – расходы региональных бюджетов все дальше отклоняются от общественного оптимума в более высокую сторону.

Подобная ситуация близка к российскому бюджетному процессу. С одной стороны, российские региональные власти располагают ог-

раниченными возможностями увеличения собственных налоговых доходов. В то же время можно предположить, что на основании предыдущего опыта российские власти располагают информацией о принципах распределения финансовой помощи и желанием максимизировать расходы региональных бюджетов. На основании проведенного теоретического анализа отсюда следует гипотеза о том, что в этих условиях региональные власти завышают объем государственных расходов по сравнению с общественным оптимумом.

В ситуации, когда региональные власти используют право собственного первого хода, т.е. при выборе собственной бюджетной политики учитывают возможную реакцию федерального центра на выбираемый объем расходов и кредиторской задолженности, то равновесные значения расходов региональных бюджетов и финансовой помощи смещаются в сторону увеличения от общественно оптимальных значений. То есть в ситуации мягких бюджетных ограничений (оппортунистического поведения региональных властей) в равновесии расходы региональных бюджетов оказываются выше общественно оптимальных за счет того, что более высокая накопленная кредиторская задолженность приводит к выделению дополнительной помощи федеральным центром. Если дополнительно предпочтения региональных властей отражают предпочтения не региональных избирателей, а бюрократии, т.е. определяют большую полезность от осуществления расходов региональных бюджетов, чем предпочтения населения, то это приводит к дополнительному увеличению региональных бюджетных расходов за счет увеличения финансовой помощи.

Таким образом, в ситуации, когда региональные власти имеют возможность, используя право первого хода, получить дополнительные финансовые ресурсы по сравнению с первоначально предусмотренным объемом (либо по сравнению с объемом, определяемым на основании формализованных расчетов), эта возможность будет использована, несмотря на то, что такая дополнительная финансовая помощь приводит к возникновению ряда издержек для региона в долгосрочной перспективе. Так, подобная стратегия не создает стимулов к росту эффективности бюджетных расходов, а неэффектив-

ность бюджетных расходов в конечном итоге приводит к снижению как уровня, так и качества предоставления общественных благ. Если региональные власти действуют в собственных интересах, а не в интересах избирателей, они готовы в большей степени пренебречь этими издержками и, используя право первого хода, получить еще больший объем дополнительной финансовой помощи, чем в первом случае.

В результате можно утверждать, что наиболее существенным фактором риска возникновения проблемы мягких бюджетных ограничений является способность региональных властей манипулировать действиями центральных властей, вытекающая из возможности учета регионом реакции центра на проводимую региональными властями бюджетную политику. Такое влияние региона на политику центральных властей может основываться на имеющемся у региональных властей политическом влиянии, формальных или неформальных взаимоотношениях с центральными властями, а также на потенциале региональных властей по выявлению возможной реакции центра на их действия и способностях доведения до центра информации о принятых регионом решениях в ходе итеративного согласования позиций при бюджетном планировании.

Кроме того, важным фактором, влияющим на возможность возникновения мягких бюджетных ограничений, является то, насколько вероятно получение финансовой помощи в случае проведения недобросовестной бюджетной политики. Оценка такой вероятности может быть получена на основе информации о прошлом опыте получения дополнительной финансовой помощи, прогнозе доходов федерального центра и ресурсов, направляемых центром на поддержку регионов, и др. При этом, чем выше неопределенность получения нерегулярной финансовой помощи (ниже вероятность ее получения), тем ближе получаемые равновесные значения к оптимальным.

Разумеется, рассмотренные случаи в чистом виде неприменимы к российской практике. В исследуемом периоде основная часть расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации определялась федеральными властями в виде федеральных расход-

ных мандатов. Региональные органы власти в России не имеют возможности исключительно по собственной инициативе выбирать уровни финансирования тех или иных расходных обязательств. Более того, в некоторых ситуациях возникновение кредиторской задолженности по некоторым видам таких обязательств может быть вызвано не наличием собственной стратегии, направленной на получение дополнительной финансовой помощи, а увеличением расходных обязательств по решению федеральных властей в рамках своих расходных мандатов.

Общей характеристикой сравниваемых ситуаций является реакция расходов федерального и региональных бюджетов на увеличение налоговых доходов. При росте налоговых доходов происходит увеличение расходов и сокращение накапливаемой кредиторской задолженности бюджета, при этом в зависимости от того, увеличиваются доходы региональных бюджетов или федерального бюджета, соответствующее перераспределение доходов между ними осуществляется в той или иной степени при помощи изменения федеральной финансовой помощи³⁸. Другими словами, из построенной теоретической модели следует, что любой прирост налоговых доходов приводит к увеличению бюджетных расходов и (или) сокращению кредиторской задолженности. При этом объем финансирования предоставления общественных благ на региональном уровне в связи с ростом доходов увеличивается как при росте налоговых доходов региональных бюджетов (в каждом конкретном субъекте Федерации), так и при росте доходов центрального бюджета – как следствие роста объемов финансовой помощи, выделяемой региональным властям.

³⁸ Такой вывод в целом очевиден и подтверждается российской практикой исполнения бюджетов: в период до 2000–2001 гг. наибольшие объемы бюджетных расходов (а также минимальные уровни кредиторской задолженности) наблюдались в субъектах Федерации с высокими бюджетными доходами (города Москва и Санкт-Петербург, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа и т.д.). Вместе с тем начиная с 2000–2001 гг. рост доходов федерального бюджета позволил увеличить объемы перераспределяемых между субъектами Федерации ресурсов и тем самым сократить кредиторскую задолженность бюджета во всех регионах, в том числе в малообеспеченных.

Теоретические результаты и система межбюджетных отношений в Российской Федерации. Проведенный нами анализ предпосылок возникновения проблемы мягких бюджетных ограничений субнациональных властей позволяет предположить, что устройство системы межбюджетных отношений в Российской Федерации, а также тенденции в распределении финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Федерации в определенные периоды способствовали возникновению ситуации, аналогичной ситуации, описываемой моделью с первым ходом региональных властей.

Так, в период до 1998 г. четкие правила распределения финансовой помощи, основанные на характеристиках, не зависящих от политики региональных властей, отсутствовали, причем распределение финансовых ресурсов между субъектами Федерации осуществлялось достаточно сложным образом. Региональные власти использовали механизмы лоббирования для изменения объемов финансовой помощи из федерального бюджета, которые сводились к нескольким каналам влияния.

1. В законе о федеральном бюджете, принимаемом до начала финансового года, фиксировались объемы финансовой помощи региональным властям, которые определялись как на основании методики, учитывающей расходы и доходы региональных бюджетов в предыдущие годы, так и в результате бюджетного торга региональных и федеральных властей. Расчет ряда параметров в существовавшей на тот момент формуле распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности не основывался на объективной статистике (например, расчет показателя расходных потребностей осуществлялся путем индексации на уровень инфляции расходов бюджетов на соответствующие нужды в 1991 г.). Такой процесс не отличался высокой степенью объективности, и полученные цифры были предметом серьезного манипулирования региональных властей.

2. В процессе рассмотрения проекта закона о федеральном бюджете на очередной год в парламенте первоначально представленный правительством законопроект существенно корректировался, в том числе корректировке подлежали и результаты расчетов трансфертов регионам в соответствии с утвержденной формулой. Через своих

представителей в парламенте региональные власти имели возможность оказывать воздействие на результаты обсуждения законопроекта в парламенте.

3. До 1999 г. принятый закон о федеральном бюджете практически никогда не исполнялся в целом как по расходам, так и по доходам, причем по расходам степень исполнения была различной по различным расходным статьям. В результате региональные власти в процессе согласований имели возможность оказывать влияние на степень финансирования трансфертов из федерального бюджета конкретным регионам, и на практике региональные бюджеты могли получить финансовую помощь в объеме, существенно большем или меньшем по сравнению с заложенным в законе о федеральном бюджете.

Таким образом, в период до 1998–1999 гг. бюджетный торг между региональными и федеральными властями, а также определение объемов финансовой помощи непосредственно в течение финансового года на протяжении нескольких лет происходили по одной и той же схеме, в ходе которой региональные власти предъявляли федеральному центру аргументы, характеризующие недостаток доходов для финансирования бюджетных расходов и погашения задолженности по заработной плате. Опыт, накапливавшийся в течение ряда лет, начиная с 1992 г., приводил к тому, что проблема мягких бюджетных ограничений могла возникать применительно к определенному типу субъектов Федерации. Так, регионы, традиционно считавшиеся сильными в финансовом отношении, как правило, не претендовали на финансовую помощь. Трансферты депрессивным регионам осуществлялись именно на цели погашения кредиторской задолженности. Во второй половине 1997 г. федеральными властями была инициирована кампания по погашению кредиторской задолженности бюджета по заработной плате, в ходе которой между региональными бюджетами были распределены значительные суммы, что также не создавало стимулов для большинства регионов к сокращению расходов и кредиторской задолженности.

К 1997 г. ситуация в российской бюджетной системе была ближе к ситуации, описываемой моделью, в которой правом первого хода

пользовались региональные власти. Субъектам Федерации были известны основные характеристики реакции федерального правительства на их требования о предоставлении финансовой помощи, поэтому основные направления бюджетной политики на региональном уровне вполне могли формироваться с учетом этого фактора.

Начиная с 1998 г., когда вследствие финансового кризиса доходы бюджетов всех уровней резко сократились и степень влияния региональных властей на процесс распределения финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации значительно уменьшилась, ситуацию в течение нескольких лет можно было охарактеризовать как действия в условиях неопределенности. Резкое падение бюджетных доходов нарушило тенденции, складывавшиеся на протяжении предыдущих лет. При этом изменилась реакция федеральных властей на требования региональных органов власти о предоставлении финансовой помощи – требования о финансировании из федерального бюджета кредиторской задолженности во многих случаях перестали выполняться. Более того, с учетом инфляции реальный объем задолженности снизился. В таких условиях бюджетная система функционировала с 1999 по 2001–2002 гг. Взаимодействие центра и регионов в этот период, по-видимому, можно описать моделью с первым ходом центра или моделью одновременного взаимодействия с неопределенностью.

С начала 2000-х годов на бюджетную политику и межбюджетные отношения стал оказывать влияние фактор роста бюджетных доходов, обусловленный начавшимся экономическим ростом и высоким уровнем мировых цен на нефть. Одновременно была проведена реформа межбюджетных отношений, позволившая распределять основной объем финансовых ресурсов между регионами на основании сравнительно прозрачных и объективных методических принципов. В таких условиях модель взаимодействия федерального центра и региональных властей вновь изменилась.

С этого момента вплоть до настоящего времени финансовая помощь, распределяемая при составлении проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год, рассчитывается с применением заранее известных методик. Причем объем межбюд-

жетных трансфертов регионам не находится в прямой зависимости от характеристик их бюджетных доходов и кредиторской задолженности.

Вместе с тем федеральный бюджет на протяжении ряда лет планируется на основании консервативного сценария, предполагающего занижение планируемых бюджетных доходов. В результате в середине – второй половине финансового года происходит распределение дополнительных (сверхплановых) доходов, в том числе и на цели предоставления дополнительных межбюджетных трансфертов региональным властям. В последние годы федеральные власти заранее объявляли о масштабах увеличения заработной платы в бюджетном секторе, а также предусматривали средства на поддержание сбалансированности региональных бюджетов без объявления правил распределения этих средств.

На основании этого можно сделать вывод о том, что региональные власти вновь имеют возможность на основании опыта предыдущих лет получить представление о возможной взаимосвязи между характеристиками их бюджетной политики и объемом выделяемой финансовой помощи из федерального бюджета. В результате региональные власти могут построить свою политику в области бюджетных расходов таким образом, чтобы максимизировать объем получаемой финансовой помощи и увеличить объем бюджетных расходов сверх уровня, соответствующего общественному оптимуму в конкретном регионе. Таким образом, можно предположить, что современную ситуацию целесообразно описывать моделью взаимодействия с первым ходом регионов с неопределенностью.

Одновременно следует отметить, что в связи с переходом к назначению глав исполнительной власти субъектов Федерации создаются предпосылки к противодействию такой ситуации путем оказания большего влияния со стороны центра на решения региональных властей в области бюджетной политики. Другими словами, центр в новых политических условиях может получить право первого хода не за счет проведения жесткой политики отказа от распределения нерегулярной финансовой помощи, компенсирующей бюджетные решения региональных властей, а за счет большей финансовой дис-

циплины назначаемых губернаторов по сравнению с избираемыми региональными руководителями (последнее соображение, разумеется, не означает рациональности отказа от выборности губернаторов).

Более подробно описание гипотез о бюджетной политике региона в условиях мягких бюджетных ограничений приведено в следующей главе, там же приведены результаты проверки гипотез относительно мягких бюджетных ограничений региональных властей.

Глава 3. Эмпирическая проверка некоторых гипотез относительно мягких бюджетных ограничений субнациональных властей

3.1. Основные гипотезы и ограничения при эмпирическом анализе

Результаты обзора публикаций по проблеме мягких бюджетных ограничений на региональном уровне, практики зарубежных стран в области построения межбюджетных отношений, а также выводы из анализа теоретической модели взаимодействия между федеральным и региональным уровнями власти в России позволяют сформулировать ряд гипотез, которые предполагается тестировать с использованием выборки данных об исполнении бюджетов субъектов Федерации и другой доступной нам региональной статистики.

Ситуация мягких бюджетных ограничений региональных властей согласно предпосылкам нашего анализа возникает, если региональные власти наращивают кредиторскую задолженность собственного бюджета для получения дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета. В терминах приведенной выше теоретической модели это означает, что региональные власти используют право первого хода для повышения значения собственной функции полезности с помощью увеличения кредиторской задолженности сверх общественно оптимального уровня. Такое повышение становится возможным вследствие того, что центральное правительство, решая собственную оптимизационную задачу, выделяет финансовую помощь с учетом необходимости направления части помощи на погашение задолженности.

Можно предположить, что на практике для федерального правительства не столь важна суммарная кредиторская задолженность региональных бюджетов, сколько задолженность по отдельным, наиболее значимым в социальном плане статьям расходов регионального бюджета. По нашим предположениям, основанием для первоочередного выделения дополнительного финансирования региональным властям может являться прирост кредиторской задолженно-

сти бюджетов по таким статьям, как расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (особенно в северных регионах в зимнее время и в период подготовки к нему), а также образование и здравоохранение (прежде всего по заработной плате работникам бюджетной сферы).

Как показывал анализ исследований в области мягких бюджетных ограничений региональных властей, основным подходом к проверке наличия мягких бюджетных ограничений является оценка зависимости действий региональных властей от факта выделения нерегулярной дополнительной финансовой помощи в предыдущих периодах. В условиях, когда такая финансовая помощь выделяется не только в кризисных ситуациях отдельным регионам, а значительному числу регионов, можно предположить, что региональные власти накапливают кредиторскую задолженность перед поставщиками бюджетов в расчете на погашение ее за счет выделяемой центром финансовой помощи. Если эта гипотеза справедлива, то, проводя эконометрические оценки на панельных данных по всем регионам России за рассматриваемый период, нам, возможно, удастся обнаружить зависимость между объемом кредиторской задолженности, характеризующей финансовое поведение региональных властей, и финансовой помощью.

Однако в реальной ситуации выявить причинно-следственные связи, обуславливающие наличие зависимости финансовой помощи от действий региональных властей, не всегда возможно. На основании статистических данных можно оценить изменение объемов федеральной финансовой помощи регионам, расходов или кредиторской задолженности за период, однако при этом сложно определить, следствием каких именно факторов является наблюдаемая динамика показателей. В частности, сложно дать ответ на вопрос, произошло ли увеличение объемов предоставления общественных благ в регионе и их финансирование за счет прироста кредиторской задолженности, в результате намеренных действий региональных властей с целью последующего получения непредусмотренной дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета (т.е. имела место проблема мягких бюджетных ограничений) либо это увеличение

расходов было вызвано объективными причинами (например, решениями, принятыми вышестоящими властями).

Возможна также ситуация, когда в результате каких-либо объективных причин, не связанных с действиями региональных властей (например, в результате роста доходов федерального бюджета), произошло увеличение финансовой помощи, за счет которой были профинансированы расходы регионального бюджета. Необходимо также учитывать, что хотя рост задолженности и объема предоставляемых благ может быть вызван другими факторами (в том числе объективными) помимо оппортунистического поведения региональных властей, направленного на получение дополнительной помощи, само наличие таких объективных причин для увеличения расходов и кредиторской задолженности может быть, в конечном счете, следствием мягких бюджетных ограничений. В условиях, когда федеральное правительство практически всегда выделяет дополнительную финансовую помощь в случае стихийных бедствий, региональные власти не предпринимают специальных мер по снижению последствий возможных бедствий, что является результатом наличия мягких бюджетных ограничений.

Строго отделить данные ситуации на основании имеющихся годовых статистических данных не представляется возможным, поэтому ниже значительная часть гипотез для тестирования сформулирована таким образом, чтобы позволить оценить наличие или отсутствие определенных явлений, которые предположительно могли быть вызваны наличием мягких бюджетных ограничений. Эти условия являются необходимыми для существования ситуации наличия мягких бюджетных ограничений, т.е. в случае наличия мягких бюджетных ограничений соответствующие последствия будут иметь место, но не наоборот: возможны ситуации, когда аналогичная динамика показателей могла быть вызвана другими причинами³⁹.

³⁹ Таким образом, при проведении эмпирического анализа мы будем проверять соответствие представленных гипотез о существовании мягких бюджетных ограничений эмпирическим данным. При этом получаемые положительные результаты лишь указывают на возможность существования мягких бюджетных ограничений во взаимоотношениях федерального центра и региональных властей, но не означает их

Существенной особенностью дальнейшего анализа данных об исполнении региональных бюджетов является то, что в статистике расходов бюджетов субъектов Российской Федерации отражаются кассовые (фактически оплаченные) расходы, а не стоимость предоставленных общественных благ за период. Это, в частности, означает, что увеличение (кассовых) расходов региональных бюджетов в результате увеличения налоговых доходов региональных бюджетов или финансовой помощи может не означать увеличения объема предоставления общественных благ, а вызывать сокращение кредиторской задолженности.

Основная часть кредиторской задолженности на региональном уровне – это не непосредственно задолженность регионального бюджета по исполнению утвержденного бюджета, а задолженность бюджетных учреждений. Доступные статистические материалы позволили выделить относительно достоверные данные именно по кредиторской задолженности бюджетных учреждений за период 1999–2004 гг., поэтому ниже при проведении анализа с учетом задолженности рассматривался этот показатель. При этом мы предполагаем, что финансирование расходов региональных бюджетов может приводить в том числе к сокращению кредиторской задолженности бюджетных учреждений без увеличения объема предоставления общественных благ и услуг.

В значительной степени отмеченные проблемы связаны с недоступностью более детальной статистики по расходам, финансовой помощи и кредиторской задолженности в течение года. При наличии такой статистики можно было бы проверить, были ли изменения кредиторской задолженности и расходов регионального бюджета следствиями изменения объемов финансовой помощи или наоборот. Были ли значения кредиторской задолженности, накопленные к концу года (но перед погашением), обусловлены объективными причинами (снижение доходов, объективный рост потребности в расходах), либо они были вызваны целенаправленными действиями региональных властей по накоплению кредиторской задолженности

наличие: альтернативная гипотеза о существовании жестких бюджетных ограничений не отвергается.

для использования ее в качестве аргумента при получении дополнительной финансовой помощи.

Для решения данной проблемы можно было бы использовать данные о кредиторской задолженности, накопленной к началу III или IV квартала текущего года по социально значимым статьям, кредиторской задолженности, накопленной к моменту получения нерегулярной финансовой помощи. К сожалению, при проведении исследования такая статистика была недоступна. Мы располагали только годовыми данными о кредиторской задолженности по регионам России, поэтому динамика кредиторской задолженности, расходов регионального бюджета и финансовой помощи в течение года не исследовалась. В результате о последствиях существования мягких бюджетных ограничений или наличии других факторов, определяющих бюджетную политику, мы могли судить только по данным в целом за год, когда выделение финансовой помощи, финансирование расходов региональных бюджетов и возможное погашение кредиторской задолженности уже произошли.

Основные гипотезы

Выше было отмечено, что основные проверяемые гипотезы – это проверка наличия некоторых следствий возможного существования мягких бюджетных ограничений региональных властей в России, т.е. использования права первого хода и наращивания кредиторской задолженности региональными властями. Как следует из предшествующего анализа, основными такими следствиями являются следующие.

1. Увеличение кредиторской задолженности используется в качестве аргумента для получения дополнительной финансовой помощи – регионы с более высокой кредиторской задолженностью при прочих равных условиях получают больше финансовой помощи.

При анализе фактических особенностей взаимодействия региональных властей и федерального центра в России можно предположить, что это взаимодействие в условиях, когда региональные власти используют свое право первого хода и накапливают кредиторскую задолженность для получения дополнительной финансовой помощи, происходит в течение не только одного бюджетного года,

но и более длительного периода. Например, федеральное правительство может планировать увеличение регулярной и дополнительной финансовой помощи в проекте федерального бюджета на следующий бюджетный год, учитывая ситуацию в регионе в предыдущем бюджетном году. В этом случае в соответствии с результатами теоретической модели можно предположить наличие положительной зависимости величины финансовой помощи, выделенной в текущем году, от величины кредиторской задолженности, накопленной на начало года.

2. В результате выделения финансовой помощи регионам с более высокой кредиторской задолженностью, по крайней мере, часть получаемой помощи используется на погашение задолженности – происходит увеличение кассовых расходов бюджетов по соответствующим статьям. Это означает, что в такой ситуации кассовые расходы в большей степени зависят от федеральной финансовой помощи, чем от других источников финансирования, например, от собственных доходов.

Очевидно, что п. 2 может выполняться только для отдельных статей расходов, – для суммарных расходов из-за необходимости выполнения бюджетного тождества общие кассовые расходы равны сумме собственных доходов и финансовой помощи из федерального центра. Мы предполагаем, что описанный эффект должен наблюдаться в большей степени для расходов по социально значимым статьям. Такие статьи (ЖКХ, образование, здравоохранение), важные для федеральных властей, могут финансироваться за счет наращивания кредиторской задолженности, которая погашается при выделении финансовой помощи. При этом важные для региональных властей статьи (правоохранительная деятельность, расходы на государственное управление), наращивание кредиторской задолженности по которым либо невыгодно, либо не будет воспринято федеральными властями в качестве серьезного аргумента для выделения дополнительной финансовой помощи, финансируются в большей мере за счет собственных налоговых доходов.

Анализ основных этапов эволюции межбюджетных отношений в России (см. выше) позволяет предположить, что мягкие бюджетные

ограничения региональных властей, особенно при финансировании социальных расходов, могли в большей степени наблюдаться в 1995–1998 гг. и в меньшей степени в последующие годы по мере применения более объективных правил распределения финансовой помощи.

Предполагаемый характер зависимости кассовых расходов от финансовой помощи может быть вызван и другими причинами, помимо мягких бюджетных ограничений. С одной стороны, в условиях законодательной необходимости предоставления некоторого набора общественных благ (в частности, содержания действующей бюджетной сети с выплатой заработной платы в объеме, установленном федеральными властями) регионы с низкой бюджетной обеспеченностью будут вынуждены предоставлять этот набор за счет наращивания кредиторской задолженности и оплачивать ее после получения средств из федерального бюджета, т.е. вынуждены исполнять федеральные мандаты независимо от наличия финансовых средств.

Аналогичным образом накопление кредиторской задолженности бюджета на региональном уровне может быть обусловлено другими объективными факторами (шоковым падением доходов, стихийными бедствиями, изменениями федерального законодательства и др.). В этом случае до тех пор, пока часть этих возникающих обязательств не будет выполнена за счет получения дополнительных средств от федеральных властей, региональные власти также могут финансировать предоставление общественных благ или государственных услуг за счет кредиторской задолженности. С учетом того, что данные ситуации нельзя четко отделить от ситуации недобросовестного поведения региональных властей на основании имеющихся эмпирических данных, будем предполагать, что во всех случаях мы оцениваем гипотезы о существовании последствий мягких бюджетных ограничений.

3.2. Моделирование влияния кредиторской задолженности на величину финансовой помощи

Проверка гипотезы о влиянии накопленной на начало года кредиторской задолженности на величину финансовой помощи предпола-

гает оценку модели финансовой помощи с включением в нее показателя кредиторской задолженности. Как показано в работе (Кадочников, Синельников, Трунин, 2002), на величину финансовой помощи в России в период после 1995 г. оказывают влияние также показатели расходов и налоговых доходов региональных бюджетов, которые должны быть включены в модель, при этом величина финансовой помощи оказывает влияние на величину расходов и кредиторской задолженности. Это означает, что такие показатели, как кредиторская задолженность, федеральная финансовая помощь и расходы бюджета, оказывают взаимное влияние друг на друга, поэтому необходимо оценивать систему одновременных уравнений, включающих помимо уравнения для финансовой помощи также уравнения для доходов, расходов регионального бюджета и кредиторской задолженности.

При построении соответствующей системы уравнений дополнительно были учтены два обстоятельства. Во-первых, спецификация и предварительная оценка модели в такой форме в соответствии с полученными нами в работе (Кадочников, Синельников, Трунин, 2002) результатами показала, что в ситуации отсутствия негативных фискальных стимулов налоговые доходы не зависят от федеральной финансовой помощи, поэтому соответствующее уравнение было исключено из системы. Во-вторых, в уравнении для кредиторской задолженности значимые коэффициенты наблюдаются только при переменных результатах голосования регионов на выборах президента России и выборах в Государственную Думу (регионы, проголосовавшие за Владимира Путина и «Единую Россию», накапливали большую кредиторскую задолженность). При этом фактические расходы и финансовая помощь оказались незначимыми. Соответственно, в уравнении для кредиторской задолженности объясняемая переменная оказалась независимой от других эндогенных переменных системы, поэтому данное уравнение при проведении оценок также было из системы исключено.

Таким образом, итоговая модель оценивалась в форме системы двух уравнений для расходов регионального бюджета и получаемой финансовой помощи. В уравнение для расходов регионального

бюджета помимо финансовой помощи и налоговых доходов были также включены показатели, характеризующие бюджетную сеть (выбор показателей проводился на основе результатов оценок моделей по отдельным статьям расходов – см. раздел 3.3): при прочих равных условиях увеличение числа бюджетных учреждений или численности их работников будет сопровождаться более высокими расходами бюджета. Кроме того, в уравнение для расходов также включалось изменение кредиторской задолженности за период, поскольку увеличение кассовых расходов может быть не связано с показателями предоставления общественных благ, а вызвано погашением кредиторской задолженности (чем больше погашение задолженности, тем выше кассовые расходы).

Для расчетов использовались панельные данные по 88 регионам Российской Федерации (кроме Чеченской Республики), источник данных о доходах и расходах региональных бюджетов, а также о совокупной величине финансовой помощи, полученной из федерального бюджета⁴⁰ – отчеты Министерства финансов Российской Федерации об исполнении региональных бюджетов, прочие стати-

⁴⁰ В оценках мы использовали данные по совокупной финансовой помощи, полученной бюджетами субъектов Российской Федерации из федерального бюджета. Вместе с тем необходимо отметить, что для более корректных оценок следовало бы разделить финансовую помощь на две составные части – ресурсы, объем которых определяется на основании объективных формул и критериев, на которые региональным властям сложно оказать влияние, и ресурсы, которые тем или иным образом находятся в зависимости от показателей доходов, расходов и бюджетной задолженности на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. К сожалению, несмотря на тот факт, что основной источник трансфертов – дотации из Фонда финансовой поддержки регионов в последние годы рассчитывается на основании утвержденной фиксированной формулы, по крайней мере два соображения не позволяют выделить объем указанных дотаций в качестве формализованной финансовой помощи. Во-первых, формула в чистом виде применяется лишь несколько лет, до 2001–2002 гг., даже несмотря на наличие формулы, процесс определения объема трансфертов во многом носил дискреционный характер. Во-вторых, в последние годы совокупный объем трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов по итогам года включает объем трансфертов, выделенных за счет распределения дополнительных бюджетных доходов в середине и конце финансового года, что влечет за собой связь между бюджетной ситуацией в регионах и объемом распределяемой финансовой помощи.

стические данные – из открытых публикаций Федеральной службы статистики Российской Федерации, сборника «Регионы России»⁴¹. При проведении оценок использовались данные в расчете на душу населения в сопоставимых между регионами и между годами ценах⁴² за период 2000–2004 гг. Ограничение периода рассмотрения 2000 г. было обусловлено тем, что данные о кредиторской задолженности были доступны только по состоянию с конца 1999 г. Используемые данные имеют панельную структуру, соответственно оценки проводились по пошаговой схеме.

Панельные данные позволяют оценить коэффициенты модели, различающиеся по годам и по регионам. Однако, для того чтобы это стало возможным, необходимо изначально наложить ограничения на равенство коэффициентов (для оценки полной матрицы коэффициентов недостаточно степеней свободы) исходя из содержательных соображений. На первом шаге мы предполагали, что коэффициенты (как константа, так и угловые коэффициенты) оцениваемой модели одинаковы для всех регионов, но могут различаться по годам. Соответственно на этом шаге модель оценивалась отдельно для каждого года.

На втором шаге при помощи *F*-теста проверялась гипотеза о равенстве коэффициентов моделей для отдельных лет между соседними годами (одновременные ограничения равенства для соответствующих пар коэффициентов для разных лет). При этом мы предполагали, что коэффициенты модели в результате реформирования системы межбюджетных отношений, изменения макроэкономической ситуации и других факторов могут изменяться в течение рассматриваемого периода 2000–2004 гг.

⁴¹ При проведении оценок данные Росстата о числе школ и численности среднего медицинского персонала за 2004 г. были недоступны, поэтому с учетом того, что эти показатели достаточно инерционны при оценках для 2004 г. использовались данные 2003 г.

⁴² Для приведения данных в сопоставимые цены между регионами и годами использовались данные о величине прожиточного минимума и стоимости фиксированного набора товаров и услуг, на основе которых строились матрицы ценовых индексов с единым базовым значением.

В результате была принята модель, в которой коэффициенты одинаковы для всех рассматриваемых 5 лет. Исключение составил только коэффициент при кредиторской задолженности на начало года в уравнении для финансовой помощи – результаты тестов показали статистически значимое его изменение в 2004 г., далее была использована соответствующая фиктивная переменная.

На третьем шаге были проведены оценки на панельных данных с использованием фиксированных индивидуальных эффектов⁴³. Однако при этом, поскольку в модели используются показатели бюджетной сети, которые незначительно меняются от года к году, результаты оценок также указали на значительную корреляцию фиксированных эффектов с показателями бюджетной сети. Соответственно, в результате предварительных оценок была выбрана модель с сохранением показателей бюджетной сети, но с объединением фиксированных эффектов в общую константу.

Результаты проверки гипотезы о равенстве всех угловых коэффициентов и констант F -тестом между годами тем не менее не исключают наличия временных эффектов в отношении константы.

Поэтому на четвертом шаге отдельно проверялось равенство временных эффектов между годами. В первом уравнении для расходов региональных бюджетов соответствующая гипотеза не отвергалась, поэтому временные эффекты также были объединены в общую константу. Во втором уравнении для финансовой помощи тесты показали статистически значимые изменения временных эффектов от года к году, поэтому в этом уравнении временные эффекты были сохранены.

С учетом описанных выше соображений при проверке гипотезы о влиянии величины кредиторской задолженности на начало года на финансовую помощь оценивалась следующая система уравнений:

$$\begin{cases} E_{i,t} = b_{0,t} + b_1 \cdot T_{i,t} + b_2 \cdot Tr_{i,t} + b_3 \cdot \Delta D_{i,t} + \sum_k b_k \cdot B_{i,t}^k + \varepsilon_{i,t}^E \\ Tr_{i,t} = c_{0,t} + c_1 \cdot T_{i,t} + c_2 \cdot E_{i,t} + c_{3,t} \cdot D_{i,t-1} + \varepsilon_{i,t}^{Tr} \end{cases} \quad (57)$$

⁴³ Фиксированные эффекты оценивались исходя из того, что региональная выборка в нашем случае была полной.

где $E_{i,t}$ – среднедушевые кассовые расходы бюджета региона i в период t в сопоставимых ценах;

$T_{i,t}$ – налоговые поступления в бюджет региона i в период t в расчете на душу населения в сопоставимых ценах;

$Tr_{i,t}$ – суммарная федеральная финансовая помощь региону i в период t в расчете на душу населения в сопоставимых ценах;

$D_{i,t-1}$ – кредиторская задолженность бюджетных учреждений по состоянию на начало года в расчете на одного жителя региона в сопоставимых ценах;

$\Delta D_{i,t-1}$ – изменение кредиторской задолженности бюджетных учреждений за год в расчете на одного жителя региона в сопоставимых ценах;

$B_{i,t}^k$ – переменные, характеризующие бюджетную сеть и численность работников бюджетных учреждений в регионе i в период t (в качестве таких переменных по результатам оценок моделей по отдельным статьям расходов (см. раздел 3.3) использовались количество школ на душу населения и численность среднего медицинского персонала на душу населения).

Результаты оценки системы приведены в *табл. 3*.

Таблица 3

Результаты оценивания системы уравнений

Уравнение 1.

Объясняемая переменная	Кассовые расходы регионального бюджета
Количество наблюдений	440
Объясняющие переменные	2000–2004
Константа	-2,875 (0,002)
Налоговые поступления в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации	1,361 (0,000)
Федеральная финансовая помощь	1,365 (0,000)
Количество школ*	-0,136 (0,813)
Численность среднего медицинского персонала*	0,137 (0,056)
Прирост кредиторской задолженности бюджетных учреждений за период	-2,635 (0,000)
R² adjusted	0,832

Уравнение 2.

Объясняемая переменная	Финансовая помощь				
Количество наблюдений	440				
Объясняющие переменные	2000	2001	2002	2003	2004
Константа	1,019 (0,000)	1,357 (0,000)	1,518 (0,000)	1,793 (0,000)	2,214 (0,000)
Налоговые поступления в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации	-0,678 (0,000)				
Кассовые расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации	0,442 (0,000)				
Кредиторская задолженность бюджетных учреждений на начало периода	0,206 (0,011)				
R² adjusted	0,677				

* В связи с тем что данные за 2004 г. по этим показателям при проведении оценок были недоступны, для 2004 г. использовались данные 2003 г.

Примечание. В скобках под коэффициентами приведены *p*-значения *t*-статистики.

Приведенные в табл. 3 результаты оценок показывают, что в первом уравнении для кассовых расходов основными факторами,

влияющими на величину расходов, являются налоговые доходы федерального бюджета и финансовая помощь, при этом гипотеза о равенстве этих коэффициентов между собой не отвергается⁴⁴. Это в подтверждение приведенных выше соображений указывает на то, что на основе моделирования зависимости совокупных расходов региональных бюджетов от различных факторов не удастся оценить преимущественное использование финансовой помощи на погашение кредиторской задолженности в ситуации мягких бюджетных ограничений: необходимы оценки по отдельным статьям расходов.

Из показателей, характеризующих бюджетную сеть и численность работников бюджетных учреждений, оказался значимым (на 10%-ном уровне значимости) коэффициент при численности среднего медицинского персонала (на душу населения), при этом число школ (на душу населения) оказалось незначимым. Также в соответствии с высказанной гипотезой о связи кассовых расходов и погашения задолженности бюджетных учреждений оказался значимым коэффициент при изменении кредиторской задолженности: чем больше в одном регионе погашение задолженности в данном году (прирост задолженности с обратным знаком) по сравнению с другим регионом, тем выше в первом регионе кассовые расходы.

В уравнении для финансовой помощи на ее величину оказывают положительное влияние расходы регионального бюджета и отрицательное – собственные налоговые доходы региона. Результаты проверки искомой гипотезы о наличии мягких бюджетных ограничений, приведенные в таблице, показывают, что кредиторская задолженность по состоянию на начало года в период 2000–2003 гг. оказывает значимое положительное влияние на величину выделяемой финансовой помощи. Это означает, что если один регион имел на начало года на 1 руб. больше кредиторской задолженности, чем другой регион, то при прочих равных условиях первый регион получит на

⁴⁴ Оцененное уравнение близко к бюджетному тождеству, однако им не является, поскольку в нем не учитываются неналоговые доходы и источники финансирования дефицита/профицита региональных бюджетов. Коэффициенты корреляции между расходами и налоговыми доходами составляет 0,78, между расходами и финансовой помощью – 0,52 соответственно.

0,2 руб. больше финансовой помощи. При этом отношение выделяемой финансовой помощи к задолженности на начало года (коэффициент в модели) в эти годы по результатам тестов статистически значимо не изменяется и составляет около 20%. Это, в свою очередь, соответствует результатам модели, в которой имеет место недобросовестное поведение региональных властей, использующих накопление большего объема кредиторской задолженности для обоснования получения дополнительной финансовой помощи, т.е. присутствуют мягкие бюджетные ограничения. В 2004 г. коэффициент при кредиторской задолженности по результатам тестов изменился и оказался незначимым, по-видимому, по причине общего улучшения финансовой ситуации и существенного сокращения кредиторской задолженности к этому времени.

Как было отмечено выше, приводимые оценки соответствующих зависимостей не являются, строго говоря, проверками гипотезы о наличии мягких бюджетных ограничений. Положительные результаты проверки соответствующей гипотезы указывают на наличие некоторых последствий мягких бюджетных ограничений, т.е. необходимых, но недостаточных условий существования мягких бюджетных ограничений. Для того чтобы дополнительно учесть возможное наличие такого эффекта, в оцененные ниже модели подставлялись переменные, отражающие вероятность получения финансовой помощи (доля финансовой помощи в доходах федерального бюджета, доля дополнительной финансовой помощи в общем объеме выделяемой финансовой помощи в текущем и в прошлом году). Однако с учетом того, что вероятность выделения финансовой помощи (прокси-переменные для этого показателя) предполагалась в соответствии с теоретической моделью постоянной при оценках для всех регионов и меняющейся только по годам, соответствующие переменные оказались незначимыми и были исключены из рассматриваемых моделей на этапе предварительных оценок.

3.3. Оценка зависимости расходов региональных бюджетов от собственных доходов и федеральной финансовой помощи

Проверка гипотезы о том, что для социально значимых для федерального центра статей расходов региональных бюджетов коэффициент при финансовой помощи выше, чем при собственных налоговых доходах (в результате получения дополнительной финансовой помощи, погашения за счет нее части кредиторской задолженности и увеличения кассовых расходов по этим статьям), проводилась путем оценки соответствующих моделей для основных статей расходов.

При построении модели мы предполагали, что, помимо собственных налоговых доходов и величины финансовой помощи, расходы по различным статьям зависят также от объема предоставляемых общественных благ, параметров сети бюджетных учреждений и других характеристик региона (доля городского населения, доля населения моложе и старше трудоспособного возраста и др.). Необходимо учитывать и обратные связи: соответствующие показатели объема предоставляемых общественных благ зависят от осуществляемых расходов. В частности, при наличии развитой бюджетной сети, предоставляющей большие объемы услуг ЖКХ, здравоохранения, образования, правоохранительной деятельности и др., соответствующие расходы достаточно высоки, и, наоборот, соответствующие услуги при прочих равных условиях предоставляются в большем объеме там, где выше расходы.

При построении модели характеристики объема предоставляемых общественных благ могут быть в ряде случаев аппроксимированы показателями, описывающими результаты или характеризующими потребности в их предоставлении (заболеваемость населения, уровень преступности и аналогичные показатели). Соответственно, следуя методологии моделирования расходов, описанной нами в работе (*Кадочников, Синельников, Трунин, 2002*), для оценки использовалась система уравнений следующего вида:

$$\begin{cases} E_i = e_i(G_i, \bar{X}_i, A) \\ G_i = g_i(E_i, \bar{X}_i) \end{cases}, i = 1, \dots, n,$$

где E_i – кассовые расходы на предоставление общественного блага i ;

A – средства, выделенные на финансирование всех общественных благ (объем средств задан экзогенно и фиксирован);

G_i – предоставляемый объем общественного блага i ;

\bar{X}_i – факторы из набора \bar{X} , влияющие на объем и эффективность производства i -го общественного блага.

Оценки проводились для следующих статей расходов бюджетов субъектов Федерации: расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение, образование, культуру и искусство, социальную политику, транспорт, правоохранительную деятельность, государственное управление. Для расходов на здравоохранение, образование, а также для расходов на культуру и искусство оценки проводились в виде приведенной выше системы уравнений. Для остальных статей расходов (жилищно-коммунальное хозяйство, социальная политика, транспорт, правоохранительная деятельность и государственное управление) построить систему одновременных уравнений не удалось, и оценивалось одно эконометрическое уравнение зависимости расходов от налоговых доходов, финансовой помощи и других факторов. Факторы в стоимостном выражении для устранения межрегиональных различий использовались в расчете на душу населения с корректировкой на индекс стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг.

Для расчетов использовались панельные данные по 88 регионам Российской Федерации (кроме Чеченской Республики). Источник данных о доходах и расходах региональных бюджетов, а также о совокупной величине финансовой помощи, полученной из федерального бюджета, – отчеты Министерства финансов Российской Федерации об исполнении региональных бюджетов, прочие статистические данные – из открытых публикаций Федеральной службы статистики Российской Федерации, сборника «Регионы России». К

сожалению, данные Федеральной службы статистики Российской Федерации за 2004 г. к моменту проведения исследования оказались недоступны, поэтому расчеты по моделям в данном подразделе ограничиваются периодом до 2003 г. включительно⁴⁵.

При построении моделей расходов предполагалось, что основные факторы, входящие в модели расходов по отдельным статьям, включают следующие показатели. Это, во-первых, факторы, характеризующие развитость бюджетной сети: число школ, больниц, дошкольных учреждений, библиотек, численность персонала и т.п. Во-вторых, на расходы оказывают влияние демографические факторы и факторы размещения населения – доля городского населения, населения старше и моложе трудоспособного возраста. В-третьих, на расходы бюджетов оказывают влияние доходы бюджетов – собственные налоговые доходы и федеральная финансовая помощь.

В качестве объясняющих переменных в уравнении для объема предоставленных общественных благ в регионах использовались следующие переменные:

Переменные, описывающие объем предоставления услуг образования в регионах:

- Количество государственных дневных общеобразовательных учреждений в расчете на 1000 жителей региона.
- Численность детей в дошкольных учреждениях в расчете на 1000 жителей региона.
- Численность учащихся учреждений начального профессионального образования в расчете на 1000 жителей региона.
- Численность студентов государственных средних специальных учебных заведений в расчете на 1000 жителей региона.
- Численность учащихся дневных общеобразовательных учреждений в расчете на 1000 жителей региона.
- Число дошкольных учреждений в расчете на 1000 жителей региона.

⁴⁵ Данные в сборнике Росстата «Регионы России в 2004 г.» для ряда показателей содержат данные только до 2003 г. включительно. При этом поскольку в данном разделе используется значительное число показателей, то в отличие от предыдущего раздела аппроксимация данных на 2004 г. не проводилась.

- Число учреждений начального профессионального образования в расчете на 1000 жителей региона.
- Число государственных средних специальных учебных заведений в расчете на 1000 жителей региона.
- Число дневных общеобразовательных учреждений в расчете на 1000 жителей региона.

Переменные, описывающие объем предоставления услуг здравоохранения в регионах:

- Число больничных коек на 1000 жителей региона.
- Численность врачей всех специальностей в расчете на 1000 жителей региона.
- Численность среднего медицинского персонала в расчете на 1000 жителей региона.

Переменные, описывающие уровень предоставления услуг отрасли «культура» в регионах:

- Число общедоступных экземпляров книг в расчете на 1000 жителей региона.

Переменные, описывающие уровень предоставления транспортных услуг:

- Число автобусов общего пользования на 100 тысяч человек населения.
- Число перевозок пассажиров автобусами общего пользования в расчете на 1 жителя региона (в тысячах перевозок).

Демографическая структура населения описывалась с помощью следующих переменных:

- Доля населения старше трудоспособного возраста в общей численности населения региона. Можно ожидать, что данная переменная оказывает положительное влияние на расходы регионального бюджета, поскольку пенсионеры пользуются многочисленными льготами. Например, увеличение числа пожилых людей, бесплатно пользующихся услугами транспорта, приводит

к увеличению величины транспортных расходов, которые возмещаются из регионального бюджета⁴⁶.

- Удельный вес городского населения в общей численности населения региона. Введение этой переменной в модель расходов позволяет объяснить различия в бюджетных расходах регионов с преобладанием сельского населения и регионов с преобладанием городского населения. При этом можно ожидать, что увеличение доли городского населения в общей численности населения региона в большинстве случаев приводит к снижению среднедушевых региональных расходов за счет эффекта масштаба. Однако в тех случаях, когда сельское население пользуется некоторыми услугами (ЖКХ, транспорт) в меньшей мере, чем городское, можно ожидать положительную зависимость между долей городского населения и данными видами расходов.
- Среднегодовая численность занятых в экономике.

Также в модель включались *показатели, отражающие доходную обеспеченность региона*:

- Налоговые поступления в региональный бюджет в расчете на душу населения.
- Федеральная финансовая помощь в расчете на 1 жителя региона.

В модель расходов также включалась переменная, отражающая численность населения в регионе. Можно ожидать, что с увеличением численности населения среднедушевые расходы регионального бюджета падают вследствие эффекта масштаба. Окончательная спецификация модели выбиралась по результатам предварительных оценок. Оценки проводились методом наименьших квадратов.

Как и для системы уравнений в предыдущем разделе, оценки проводились по следующей схеме. На первом шаге проводились оценки уравнений для отдельных лет. Затем, на втором шаге, при помощи F-теста проверялась возможность объединения уравнений (систем) для соседних лет в панель (тест на равенство всех коэффициентов моделей для соседних лет между собой), то есть, как было

⁴⁶ Данные соображения неприменимы в более поздний период за рамками рассмотрения, когда была проведена монетизация льгот.

отмечено выше, проверялась гипотеза о том, что коэффициенты модели могли измениться от года к году в связи с отдельными шагами реформы межбюджетных отношений и из-за других факторов. В соответствии с полученными результатами выбирались подпериоды оценивания.

На третьем шаге отдельно для выбранных подпериодов были проведены оценки на панельных данных с использованием индивидуальных фиксированных эффектов⁴⁷. Аналогично оценкам предыдущего раздела, поскольку в модели используются показатели бюджетной сети, которые незначительно меняются от года к году и коррелируют с фиксированными эффектами, в конечную модель фиксированные эффекты не включались⁴⁸.

На четвертом шаге осуществлялась проверка гипотез о равенстве коэффициентов при налоговых доходах регионального бюджета и финансовой помощи.

Результаты оценок моделей для разных статей расходов приведены ниже.

Расходы на здравоохранение. При моделировании расходов на здравоохранение в качестве переменной, характеризующей объем предоставляемых общественных благ, использовалась численность среднего медицинского персонала. В соответствии с используемой методологией оценивалась система уравнений. В уравнении для расходов на здравоохранение в качестве объясняющих переменных использовались налоговые доходы регионального бюджета, финансовая помощь и обеспеченность средним медицинским персоналом. При этом мы предполагаем, что все эти переменные оказывают положительное влияние на расходы на здравоохранение. Во втором уравнении в качестве индикатора объема предоставления услуг

⁴⁷ Чтобы учесть возможное наличие случайных эффектов, возникающих в данной постановке из-за неточности измерения, модель со случайными эффектами также оценивалась, при этом тест Хаусмана указал в пользу модели с фиксированными эффектами.

⁴⁸ Объединение фиксированных эффектов позволяет оценить индивидуальные угловые коэффициенты по регионам. Однако в данной работе такие оценки не проводились – мы предполагали, что угловые коэффициенты модели по регионам одинаковы.

здравоохранения использовалась переменная, характеризующая обеспеченность региона средним медицинским персоналом. В качестве объясняющих переменных помимо константы использовались расходы регионального бюджета на здравоохранение, уровень заболеваемости (в регионах, где выше уровень заболеваемости, больше потребность в среднем медицинском персонале), а также средняя заработная плата в регионе как характеристика выгод альтернативной занятости в частном секторе.

В дополнение к этим показателям при проведении предварительных оценок использовались и другие переменные, характеризующие развитость бюджетной сети, – мощность поликлинических и амбулаторных учреждений, количество больничных коек, количество приемов больных, а также показатели, характеризующие демографическую ситуацию в регионе (доля населения моложе и старше трудоспособного возраста, рождаемость, смертность и др.). По результатам предварительных оценок наилучшими объясняющими свойствами обладает модель, результаты оценки которой приведены в *табл. 4*.

Оценка проводилась на панельных данных, при этом проверка гипотез о равенстве временных эффектов между годами показала, что можно выделить несколько подпериодов: 1995–1997 гг., 1998, 1999, 2000–2001 и 2002–2003 гг. В целом данное разделение с содержательной точки зрения соответствует этапам налоговой реформы и реформы межбюджетных отношений: формализация параметров выделения финансовой помощи в 1998–1999 гг. и проведение налоговой реформы с перераспределением налоговых доходов в пользу федерального бюджета и выделением дополнительной финансовой помощи регионам в 2000–2003 гг.

Результаты оценок показывают, что по всем выделенным подпериодам коэффициенты значимы, при этом их знаки соответствуют высказанным гипотезам. Помимо показателей, характеризующих доходную обеспеченность, расходы и обеспеченность средним медицинским персоналом оказывают взаимное положительное влияние друг на друга, при этом на обеспеченность средним медицинским персоналом в соответствии с гипотезами положительно влияет

заболеваемость и отрицательно – средняя заработная плата в регионе.

Таблица 4

Результаты оценки модели расходов на здравоохранение

Расходы на здравоохранение					
Период оценок	1995–1997	1998	1999	2000–2001	2002–2003
Количество наблюдений	264	88	86	175	176
Первое уравнение					
Объясняемая переменная – расходы на здравоохранение					
Константа	–0,732 (0,000)	–0,559 (0,002)	–0,591 (0,001)	–0,715 (0,000)	0,105 (0,260)
Налоговые доходы регионального бюджета	0,089 (0,000)	0,113 (0,000)	0,097 (0,000)	0,093 (0,000)	0,089 (0,000)
Финансовая помощь	0,100 (0,000)	0,119 (0,000)	0,067 (0,000)	0,086 (0,000)	0,086 (0,000)
Обеспеченность средним медицинским персоналом	0,111 (0,000)	0,073 (0,000)	0,089 (0,000)	0,098 (0,000)	0,038 (0,000)
Скорректированный R²	0,697	0,726	0,669	0,802	0,843
Второе уравнение					
Объясняемая переменная – обеспеченность средним медицинским персоналом					
Константа	8,096 (0,000)	9,138 (0,000)	9,314 (0,000)	8,963 (0,000)	7,455 (0,000)
Расходы на здравоохранение	2,451 (0,000)	2,545 (0,000)	3,134 (0,000)	2,036 (0,000)	1,397 (0,000)
Заболеваемость	2,421 (0,000)	2,427 (0,000)	1,944 (0,002)	2,470 (0,000)	4,396 (0,000)
Средняя заработная плата в регионе	–0,490 (0,001)	–0,665 (0,020)	–0,954 (0,001)	–0,603 (0,000)	–0,366 (0,017)
Скорректированный R²	0,258	0,124	0,117	0,178	0,238

Если в одном из двух регионов собственные налоговые доходы регионального бюджета выше на 1 руб. (на душу населения в сопоставимых ценах с учетом межрегиональной дифференциации прожиточного минимума), то расходы на здравоохранение в нем выше на 0,089–0,113 руб. Аналогично, если в одном из двух регионов объем финансовой помощи выше на 1 руб., то расходы на здравоохранение в нем выше на 0,067–0,119 руб. При этом для всех подпериодов, кроме 1999 г., гипотеза о равенстве коэффициентов при собственных налоговых доходах и финансовой помощи не отвергается⁴⁹.

Применительно к проверяемой гипотезе относительно различия в коэффициентах модели при собственных налоговых доходах и финансовой помощи результаты тестов практически для всех лет указывают на совпадение коэффициентов при финансовой помощи и собственных налоговых доходов. Это означает, что для расходов на здравоохранение представленная выше логика действий региональных властей в условиях мягких бюджетных ограничений, когда накапливаемая кредиторская задолженность погашается за счет финансовой помощи и соответственно при моделировании кассовых расходов коэффициент при финансовой помощи как факторе, оказывающем влияние на величину расходов по данной статье, должен быть выше, не выполняется.

Расходы на образование. При моделировании расходов на образование в качестве переменной, характеризующей объем предоставления общественных услуг образования в регионе, использовалось число государственных дневных общеобразовательных учреждений на душу населения (далее – школы). Соответственно, на расходы на образование положительное влияние оказывают показатели собственных налоговых доходов и финансовой помощи, а на число школ

⁴⁹ Подобное отклонение в 1999 г. от общей тенденции может быть объяснено целым рядом причин, среди которых наиболее вероятной являются различия в индексации расходов на здравоохранение в различных регионах, различия в индексации финансовой помощи, доходов и расходов региональных бюджетов в условиях высокой инфляции 1999 г., а также различия в дефлировании при использовании прожиточного минимума, который рос различными темпами в разных регионах после кризиса 1998 г.

(на душу населения) – расходы на образование и доля городского населения.

При этом мы предполагаем: если в одном из двух регионов доходы (собственные налоговые доходы или финансовая помощь) или число школ выше по сравнению с другим регионом, то в первом регионе расходы на образование будут выше. При этом если в одном из двух регионов расходы или доля населения моложе трудоспособного возраста выше по сравнению с другим регионом, то в первом регионе будет выше число школ. Доля городского населения характеризует эффект экономии издержек на образование в городах за счет эффекта масштаба и возможности укрупнения бюджетных учреждений образования.

По результатам проверки гипотез о равенстве временных эффектов по годам, аналогично расходам на здравоохранение, гипотеза о равенстве временных эффектов не отвергается только для 1995–1996 гг. и для 2000–2001 гг., в остальные годы происходят небольшие изменения коэффициентов (как констант – временных эффектов, так и угловых коэффициентов), по-видимому, из-за реформы межбюджетных отношений в 1998–1999 гг. и налоговой реформы в 2000–2002 гг.

Помимо перечисленных показателей, при проведении предварительных оценок в модели также использовались такие переменные, как численность учащихся высшего, среднего профессионального и общего образования, численность образовательных учреждений, численность учительского и преподавательского состава, доля населения моложе трудоспособного возраста и др. По результатам расчетов была выбрана модель, оценки которой приведены в *табл. 5*.

Исходя из результатов оценок, как и для расходов на здравоохранение, для всех подпериодов коэффициенты при используемых переменных оказываются значимы, при этом знаки коэффициентов соответствуют описанным выше гипотезам. Проверка гипотез о равенстве коэффициентов при собственных налоговых доходах и финансовой помощи показала, что соответствующая гипотеза не отвергается для всех подпериодов. Если в одном из двух регионов налоговые доходы или финансовая помощь выше на 1 руб. (на душу населения, в сопос-

тавимых ценах с учетом дифференциации прожиточного минимума) по сравнению с другим регионом, то расходы региональных бюджетов на образование в этом регионе выше на 0,10–0,16 руб. в зависимости от подпериода. Кроме того, в соответствии с высказанной гипотезой более высокая доля городского населения соответствует меньшему количеству школ (на душу населения).

Таблица 5

Результаты оценки модели расходов на образование

Период оценок	Расходы на образование					
	1995–1996	1997	1998	1999	2000–2001	2002–2003
Количество наблюдений	172	84	88	86	167	176
Первое уравнение						
Объясняемая переменная – расходы на образование						
Константа	0,008 (0,932)	0,467 (0,000)	0,088 (0,404)	0,328 (0,000)	0,295 (0,000)	0,324 (0,002)
Налоговые доходы регионального бюджета	0,147 (0,000)	0,096 (0,000)	0,164 (0,000)	0,146 (0,000)	0,110 (0,000)	0,155 (0,000)
Финансовая помощь	0,151 (0,000)	0,138 (0,000)	0,152 (0,000)	0,124 (0,000)	0,099 (0,000)	0,146 (0,000)
Число школ	1,231 (0,000)	0,993 (0,000)	0,762 (0,000)	0,458 (0,001)	0,692 (0,000)	0,719 (0,000)
Скорректированный R²	0,652	0,617	0,732	0,763	0,649	0,781
Второе уравнение						
Объясняемая переменная – число школ						
Константа	0,942 (0,000)	0,922 (0,000)	1,111 (0,000)	1,099 (0,000)	1,040 (0,000)	1,043 (0,000)
Расходы на образование	0,134 (0,000)	0,134 (0,000)	0,109 (0,000)	0,118 (0,000)	0,127 (0,000)	0,066 (0,000)
Доля городского населения	-0,009 (0,000)	-0,009 (0,000)	-0,011 (0,000)	-0,011 (0,000)	-0,010 (0,000)	-0,009 (0,000)
Скорректированный R²	0,544	0,539	0,576	0,581	0,551	0,556

Аналогично модели расходов на здравоохранение для модели расходов на образование коэффициенты при налоговых доходах и финансовой помощи оказываются совпадающими по результатам тестов для всех лет. Это также указывает на то, что действия регио-

нов при расходовании средств бюджета по данной статье расходов не укладываются в логику проверяемой гипотезы о наличии мягких бюджетных ограничений: финансирование осуществляется равномерно из поступающих собственных доходов и федеральной финансовой помощи.

Расходы на культуру и искусство. При моделировании расходов региональных бюджетов на культуру и искусство в качестве объясняемых переменных в уравнение для расходов помимо показателей бюджетной обеспеченности (собственных налоговых доходов и финансовой помощи) были добавлены следующие показатели: обеспеченность библиотек газетами и журналами, а также доля населения моложе трудоспособного возраста. При этом мы предполагаем, что увеличение обеспеченности газетами и журналами приводит к росту расходов на культуру и искусство в части содержания библиотечных бюджетных учреждений, а более высокая доля населения моложе трудоспособного возраста – к увеличению расходов на содержание учреждений культуры.

В качестве показателя, характеризующего объем предоставления общественных услуг в области культуры и искусства, по результатам предварительных оценок, была использована обеспеченность библиотек газетами и журналами. В качестве объясняемой переменной во втором уравнении помимо расходов регионального бюджета на культуру и искусство использовалась также доля населения старше трудоспособного возраста. При этом предполагается, что более высокая доля населения старше трудоспособного возраста соответствует большей численности пользователей услуг, а большее количество дошкольных учреждений отражает большую развитость сети социальных учреждений в регионе.

Помимо перечисленных показателей при моделировании в уравнении также рассматривалось количество музеев и театров, количество посещений музеев и театров и другие переменные. По результатам оценок данные переменные оказались незначимыми и были исключены из модели. Соответственно модель оценивалась в виде, описанном в *табл. 6*.

Таблица 6

Результаты оценки модели расходов на культуру и искусство

Расходы на культуру и искусство					
Период оценок	1995–1997	1998	1999	2000–2001	2002–2003
Количество наблюдений	263	88	88	176	176
Первое уравнение					
Объясняемая переменная – расходы на культуру и искусство					
Константа	–0,197	–0,089	–0,053	–0,163	–0,110
	0,000	0,014	0,254	0,002	0,016
Налоговые доходы регионального бюджета	0,018	0,017	0,021	0,023	0,019
	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Финансовая помощь	0,013	0,013	0,022	0,012	0,015
	0,000	0,000	0,000	0,001	0,000
Обеспеченность библиотек газетами и журналами	0,000018	0,000010	0,000006	0,000012	0,000013
	0,000	0,0000	0,035	0,000	0,000
Доля населения моложе трудоспособного возраста	0,0060	0,0029	0,0023	0,0055	0,0051
	0,000	0,052	0,188	0,008	0,013
Скорректированный R²	0,634	0,706	0,773	0,765	0,751
Второе уравнение					
Объясняемая переменная – обеспеченность библиотек газетами и журналами					
Константа	4045,008	4589,15	5078,07	6020,89	1901,24
	0,000	0,003	0,001	0,000	0,088
Расходы на культуру и искусство	11777,35	16850,47	11005,57	4756,50	12483,70
	0,000	0,000	0,001	0,000	0,000
Доля населения старше трудоспособного возраста	85,942	46,543	56,144	46,935	162,588
	0,002	0,426	0,384	0,295	0,000
Скорректированный R²	0,198	0,163	0,118	0,063	0,301

По результатам проверки равенства коэффициентов между годами были выделены подпериоды, аналогичные подпериодам, полученным для расходов на здравоохранение и образование: 1995–1997 гг., 1998, 1999, 2000–2001 и 2002–2003 гг. Результаты оценок на данных подпериодах показывают: если в одном из двух регионов налоговые доходы регионального бюджета выше на 1 руб. (на душу населения в сопоставимых ценах) по сравнению с другим регионом, то расходы на культуру и искусство в этом регионе выше на величину от 0,018 до 0,023 руб. в зависимости от подпериода. Проверка равенства коэффициентов при собственных налоговых доходах и финансовой помощи показала, что начиная с 2000 г. гипотеза о равенстве коэффициентов отвергается – коэффициент при финансовой помощи статистически значимо меньше коэффициента при налоговых доходах. Если в одном из двух регионов финансовая помощь выше на 1 руб. по сравнению с другим регионом, то в 2000–2001 гг. и в 2002–2003 гг. расходы на культуру и искусство в этом регионе выше на 0,012 и 0,015 соответственно. В то же время если в одном из двух регионов налоговые доходы больше, чем в другом, на 1 руб., то расходы по данной статье в этом регионе выше на 0,023 руб. в 2000–2001 гг. и на 0,019 руб. в 2002–2003 гг.

В соответствии с высказанными гипотезами более высокая доля населения моложе трудоспособного возраста соответствует более высоким расходам на культуру и искусство, при этом увеличение доли населения старше трудоспособного возраста соответствует более высокой обеспеченности библиотек газетами и журналами.

Для расходов на культуру и искусство коэффициент при налоговых доходах в ряде лет оказывается выше коэффициента при финансовой помощи. Это не соответствует высказанной гипотезе о поведении региональных властей в условиях мягких бюджетных ограничений. Такое соотношение коэффициентов указывает на то, что расходы по данной статье, во-первых, финансируются в большей степени из собственных доходов. Во-вторых, накопление кредиторской задолженности по данной статье расходов не используется для получения дополнительной финансовой помощи и последующего погашения задолженности в соответствии с высказанной выше гипоте-

зой либо по причине того, что данная статья расходов является менее значимой для федерального центра по сравнению, например, с расходами на жилищно-коммунальное хозяйство, либо по причине того, что кредиторская задолженность по данной статье не погашается региональными властями при получении финансовой помощи – помощь используется для погашения задолженности и финансирования более важных для региональных властей статей расходов.

Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство. При проведении оценок для расходов на жилищно-коммунальное хозяйство не удалось построить систему уравнений в соответствии с общей методологией, изложенной выше. Это можно объяснить отсутствием доступного нам показателя, характеризующего уровень и качество предоставления жилищно-коммунальных услуг, в частности, показателей, характеризующих качество уборки территории и коммунальных площадей.

По этой причине для расходов на жилищно-коммунальное хозяйство оценивалось одно уравнение. В качестве объясняемой переменной использовались расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, а в качестве объясняющих переменных – показатели, характеризующие общее число потребителей услуг (количество предприятий, структура собственности муниципального фонда, доля городского населения, обеспеченность жильем и др.). Мы предполагаем, что если в одном из двух регионов число потребителей жилищно-коммунальных услуг (доля городского населения, количество предприятий и т.п.) выше по сравнению с другим регионом, то в этом регионе расходы регионального бюджета по данной статье выше. В соответствии с предварительными результатами оценки проводились для следующей модели (табл. 7).

По результатам тестов на равенство временных эффектов между годами были выделены 4 подпериода: 1995–1998 гг., 1999–2000 гг., 2001–2002 гг. и 2003 г.

Таблица 7

**Результаты оценки модели расходов
на жилищно-коммунальное хозяйство**

Период оценок	Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство			
	1995–1998	1999–2000	2001–2002	2003
Количество наблюдений	337	171	171	86
Константа	-1,278 (0,000)	-0,566 (0,000)	0,185 (0,418)	-0,511 (0,251)
Налоговые доходы регионального бюджета	0,167 (0,000)	0,134 (0,000)	0,082 (0,000)	0,098 (0,000)
Финансовая помощь	0,252 (0,000)	0,057 (0,001)	0,006 (0,773)	0,059 (0,083)
Число организаций на душу населения	0,010 (0,034)	0,014 (0,000)	0,022 (0,000)	0,028 (0,000)
Доля городского населения	0,022 (0,000)	0,011 (0,000)	-0,005 (0,082)	0,004 (0,556)
Скорректированный R²	0,554	0,710	0,522	0,611

Налоговые доходы регионального бюджета оказывают положительное влияние на расходы на ЖКХ, при этом соответствующий коэффициент снижается с 0,167 в 1995–1998 гг., до 0,082–0,098 в 2001–2002 гг. и в 2003 г. Проверка равенства коэффициентов при налоговых доходах и финансовой помощи показала, что в 1995–1998 гг. коэффициент при финансовой помощи статистически значимо выше, чем коэффициент при налоговых доходах, а в последующие годы статистически значимо выше коэффициент при налоговых доходах регионального бюджета.

Количество организаций на душу населения и доля городского населения (кроме 2001–2002 гг., где доля городского населения оказывается незначимой на 5%-ном уровне значимости) положительно влияют на расходы региональных бюджетов на ЖКХ, что соответствует гипотезе о положительном влиянии количества потребителей на величину расходов.

Сравнение оцененных коэффициентов показывает, что ситуация 1995–1998 гг. укладывается в рамки высказанной гипотезы относительно того, что накапливаемая задолженность по ЖКХ могла использоваться в качестве аргумента для получения дополнительной финансовой помощи: при ее выделении происходит погашение задолженности по данной статье, и, как результат, кассовые расходы на ЖКХ в большей мере зависят от финансовой помощи, чем от собственных налоговых доходов. В 1999–2003 гг. ситуация меняется на противоположную, т.е. выше оказывается коэффициент при собственных налоговых доходах, что в соответствии с высказанной гипотезой может быть следствием ужесточения мягких бюджетных ограничений: расходы на ЖКХ финансируются в большей мере из собственных налоговых доходов⁵⁰.

Расходы на транспорт. Аналогично расходам на ЖКХ для расходов на транспорт не удалось построить систему уравнений взаимной зависимости расходов и объемов предоставления общественных благ. В уравнении для расходов на транспорт использовались следующие показатели: налоговые доходы регионального бюджета и финансовая помощь (показатели доходной обеспеченности бюджета региона), общее число организаций на душу населения и доля городского населения (характеристика потребности в услугах городского транспорта), тариф на электроэнергию (показатель, характеризующий издержки транспортных предприятий и среднюю стоимость энергоресурсов в регионе). В дополнение к перечисленным показателям в ходе предварительных расчетов в модели были использованы показатели грузо- и пассажирооборота, доля промышленного производства, доля населения старше трудоспособного возраста (как характеристика числа получателей льгот), средний размер города и

⁵⁰ Как было отмечено выше, для ряда статей, особенно для относительно менее важных статей расходов региональных бюджетов, наблюдаемые результаты, хотя и свидетельствуют о наличии необходимых условий для существования мягких бюджетных ограничений, не обязательно указывают на их наличие. Зависимость кассовых расходов от финансовой помощи может быть обусловлена не только наличием мягких бюджетных ограничений, но и простым погашением задолженности в результате выделения финансовой помощи в отсутствие недобросовестного поведения региональных властей.

др. По результатам оценок была получена следующая модель (как и ранее, выбор временных интервалов для проведения оценок осуществлялся по результатам тестов на равенство временных эффектов между годами) (табл. 8):

Таблица 8

Результаты оценки модели расходов на транспорт

Период оценок	Расходы на транспорт				
	1995	1996–2000	2001	2002	2003
Количество наблюдений	77	408	80	85	87
Константа	-0,014 (0,814)	-0,052 (0,025)	0,190 (0,010)	-0,010 (0,783)	0,118 (0,429)
Налоговые доходы регионального бюджета	0,026 (0,000)	0,026 (0,000)	0,009 (0,074)	0,016 (0,000)	0,024 (0,000)
Финансовая помощь	-0,001 (0,910)	-0,000 (0,887)	0,005 (0,643)	-0,007 (0,061)	0,016 (0,044)
Тариф на электроэнергию	0,601 (0,275)	0,911 (0,000)	-0,667 (0,505)	0,287 (0,540)	-3,758 (0,010)
Доля городского населения	0,085 (0,004)	0,074 (0,000)	-0,018 (0,569)	0,020 (0,127)	0,00015 (0,926)
Скорректированный R²	0,539	0,473	0,040	0,515	0,500

Результаты оценок показывают, что почти для всех лет (кроме 2001 г.) более высокие налоговые доходы регионального бюджета соответствовали более высоким расходам на транспорт, при этом соответствующий коэффициент составлял от 0,016 до 0,026. Финансовая помощь во всех моделях оказалась незначимой. Тариф на электроэнергию оказывал положительное влияние в 1996–2000 гг., доля городского населения – в 1995 г. и 1996–2000 гг., в остальные годы данные переменные оказывались незначимыми.

Применительно к гипотезе о проверке результатов существования мягких бюджетных ограничений для расходов на транспорт значимым оказывается только коэффициент при налоговых доходах,

что указывает на отсутствие взаимосвязи между кассовыми расходами (накапливаемой и погашаемой задолженностью) и получаемой финансовой помощью.

Расходы на правоохранительную деятельность. При моделировании расходов на правоохранительную деятельность в качестве объясняющих переменных помимо собственных налоговых доходов и финансовой помощи использовались следующие показатели, характеризующие как общую ситуацию в регионе, так и ситуацию с преступностью: количество зарегистрированных преступлений всего и преступлений различных видов. Кроме того, при моделировании расходов по данной статье в модели использовались косвенные показатели, влияющие на величину расходов: доля населения моложе трудоспособного возраста, доля городского населения, безработица, показатели, характеризующие уровень жизни населения, уровень образования и др.

По результатам предварительных оценок и проверки равенства коэффициентов между годами были выделены 4 подпериода: 1996–1997 гг., 1998–2001 гг., 2002 и 2003 гг. При этом кроме налоговых доходов регионального бюджета и финансовой помощи оказалась значимой только доля населения моложе трудоспособного возраста. Результаты оценок приведены в *табл. 9*.

Коэффициент при доле населения моложе трудоспособного возраста в 2002 и 2003 гг. значим и положителен, т.е. в тех регионах, где выше доля населения моложе трудоспособного возраста, выше расходы на правоохранительную деятельность.

Сравнение коэффициентов при налоговых доходах и финансовой помощи показывает, что для всех подпериодов наблюдается статистически значимое отличие коэффициентов: если в одном из двух регионов налоговые доходы выше на 1 руб. на душу населения по сравнению с другим регионом, а во втором регионе выше объем финансовой помощи на 1 руб. на душу населения, то в первом регионе расходы на правоохранительную деятельность будут выше, чем во втором. При этом влияние финансовой помощи на величину расходов по данной статье существенно ниже.

Таблица 9

**Результаты оценки модели расходов
на правоохранительную деятельность**

Расходы на правоохранительную деятельность				
Период оценок	1996–1997	1998–2001	2002	2003
Количество наблюдений	165	334	81	88
Константа	0,088 (0,017)	0,088 (0,000)	0,046 (0,244)	0,021 (0,628)
Налоговые доходы регионального бюджета	0,018 (0,000)	0,014 (0,000)	0,014 (0,000)	0,018 (0,000)
Финансовая помощь	0,008 (0,040)	0,007 (0,000)	0,005 (0,158)	–0,004 (0,262)
Доля населения моложе трудоспособного возраста	0,001 (0,563)	0,001 (0,474)	0,006 (0,003)	0,007 (0,007)
Скорректированный R²	0,226	0,361	0,287	0,606

Расходы на социальную политику. При моделировании расходов на социальную политику по результатам оценок модель была специфицирована следующим образом: объясняющие переменные и результаты оценок приведены в *табл. 10*. Как и в предыдущем случае, для расходов на социальную политику не удалось построить систему одновременных уравнений, поэтому оценки проводились в форме одного уравнения зависимости расходов по данной статье от налоговых доходов регионального бюджета, федеральной финансовой помощи и прочих факторов.

По результатам оценок на всех подпериодах коэффициент при налоговых доходах регионального бюджета выше коэффициента при финансовой помощи (гипотеза о равенстве коэффициентов отвергается). Кроме того, коэффициент при доле городского населения по результатам оценок значим и отрицателен, что, по-видимому, ха-

рактирует эффект масштаба при осуществлении расходов на социальную политику для городского населения.

Таблица 10

Результаты оценки модели расходов на социальную политику

Период оценок	Расходы на социальную политику					
	1995–1997	1998	1999	2000	2001–2002	2003
Количество наблюдений	264	88	88	88	176	86
Константа	0,670 (0,000)	0,335 (0,003)	0,881 (0,003)	0,177 (0,184)	0,549 (0,000)	0,282 (0,066)
Налоговые доходы регионального бюджета	0,072 (0,000)	0,086 (0,000)	0,116 (0,000)	0,061 (0,000)	0,053 (0,000)	0,024 (0,000)
Финансовая помощь	0,013 (0,053)	0,038 (0,029)	0,013 (0,653)	0,031 (0,004)	0,011 (0,248)	-0,010 (0,314)
Доля городского населения	-0,007 (0,000)	-0,005 (0,001)	-0,013 (0,002)	-0,001 (0,486)	-0,002 (0,093)	-0,0003 (0,891)
Скорректированный R²	0,567	0,732	0,346	0,643	0,623	0,149

Если в одном из двух регионов налоговые доходы выше на 1 руб. по сравнению с другим регионом, то расходы на социальную политику в этом регионе выше на 0,024–0,116 руб., а если в этом регионе выше на 1 руб. финансовая помощь, то расходы на социальную политику в этом регионе выше на 0,011–0,038 руб. (коэффициент в 2003 г. оказался незначимым). Таким образом, для большинства лет исследуемого периода собственные налоговые доходы оказывают большее влияние на расходы на социальную политику, чем федеральная финансовая помощь, что указывает на отсутствие мягких бюджетных ограничений для данной статьи расходов: результаты оценок показывают, что регионы, по-видимому, не пользовались задолженностью по этой статье для получения дополнительной финансовой помощи с последующим погашением задолженности.

Расходы на государственное управление. В модели расходов на государственное управление, помимо собственных налоговых дохо-

дов регионального бюджета и финансовой помощи, по результатам предварительных оценок оказалась также значима и положительна средняя заработная плата в регионе. Это означает большие расходы регионального бюджета на государственное управление в регионах с высокой средней заработной платой, характеризующие необходимость увеличения заработной платы государственным служащим для сохранения персонала. Результаты оценок приведены в *табл. 11*.

Таблица 11

**Результаты оценки модели расходов
на государственное управление**

Расходы на государственное управление					
Период оценок	1996	1997	1998–1999	2000–2002	2003
Количество наблюдений	86	82	163	236	88
Константа	–0,045 (0,359)	0,060 (0,376)	0,032 (0,367)	0,048 (0,053)	–0,247 (0,030)
Налоговые доходы регионального бюджета	0,017 (0,001)	0,012 (0,006)	0,013 (0,055)	0,007 (0,059)	0,076 (0,000)
Финансовая помощь	0,052 (0,000)	0,047 (0,000)	0,074 (0,000)	0,051 (0,000)	0,141 (0,000)
Средняя заработная плата в регионе	0,063 (0,009)	0,061 (0,037)	0,079 (0,000)	0,102 (0,000)	0,037 (0,346)
Скорректированный R²	0,493	0,323	0,369	0,511	0,852

В соответствии с результатами оценок, если в одном из двух регионов налоговые доходы регионального бюджета выше на 1 руб. на душу населения в сопоставимых ценах по сравнению с другим регионом, то расходы на государственное управление в этом регионе выше на 0,012–0,017 руб. в 1996–1999 гг., в 2000–2002 гг. соответствующий коэффициент незначим, в 2003 г. он составил 0,076. Коэффициент при финансовой помощи значим и положителен во все годы. Увеличение финансовой помощи на 1 руб. на душу населения в

сопоставимых ценах соответствует росту на 0,047–0,141 руб. расходов на государственное управление. При этом во все годы гипотеза о равенстве коэффициентов при налоговых доходах и финансовой помощи отвергается – коэффициент при финансовой помощи во все годы больше. Более высокая средняя заработная плата в регионе также соответствует более высоким расходам на государственное управление.

Применительно к проверяемой гипотезе о возможном наличии мягких бюджетных ограничений (точнее, о наличии отдельных их следствий) можно отметить, что результаты оценок для расходов на государственное управление укладываются в предположение о том, что кредиторская задолженность по данной статье могла служить аргументом для получения дополнительной финансовой помощи, поскольку расходы по этой статье больше зависят от финансовой помощи, чем от собственных налоговых доходов (выделение финансовой помощи приводило к погашению задолженности).

Здесь необходимо отметить, что тесная связь между объемами финансовой помощи и объемом кредиторской задолженности по статье «Государственное управление» может объясняться последствиями проблемы мягких бюджетных ограничений применительно к бюджетным расходам по прочим расходным статьям, так как кредиторская задолженность по данной статье может являться индикатором кредиторской задолженности по оплате труда в бюджетных учреждениях социальной сферы. То есть можно предположить, что накопление задолженности по статье «Государственное управление» коррелировало с накоплением задолженности по заработной плате в бюджетных учреждениях с последующим выделением финансовой помощи и погашением задолженности.

Итоговые результаты оценки коэффициентов при налоговых доходах региональных бюджетов и финансовой помощи приведены в *табл.12*.

Таблица 12

**Результаты оценки коэффициентов при финансовой помощи
и налоговых доходах региональных бюджетов
для различных статей расходов**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Расходы на здравоохранение									
Налоговые доходы регионального бюджета	0,089	0,089	0,089	0,113	0,097	0,093	0,093	0,089	0,089
Финансовая помощь	0,100	0,100	0,100	0,119	0,067	0,086	0,086	0,086	0,086
Расходы на образование									
Налоговые доходы регионального бюджета	0,147	0,147	0,096	0,164	0,146	0,110	0,110	0,155	0,155
Финансовая помощь	0,151	0,151	0,138	0,152	0,124	0,099	0,099	0,146	0,146
Расходы на культуру и искусство									
Налоговые доходы регионального бюджета	0,016	0,016	0,016	0,016	0,021	0,023	0,023	0,019	0,019
Финансовая помощь	0,012	0,012	0,012	0,011	0,021	0,011	0,011	0,015	0,015
Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство									
Налоговые доходы регионального бюджета	0,167	0,167	0,167	0,167	0,134	0,134	0,082	0,082	0,098
Финансовая помощь	0,252	0,252	0,252	0,252	0,057	0,057	-	-	0,059
Расходы на транспорт									
Налоговые доходы регионального бюджета	0,026	0,026	0,026	0,026	0,026	0,026	-	0,016	0,024
Финансовая помощь	-	-	-	-	-	-	-	-	0,016
Расходы на правоохранительную деятельность									
Налоговые доходы регионального бюджета		0,018	0,018	0,014	0,014	0,014	0,014	0,014	0,018
Финансовая помощь		0,008	0,008	0,007	0,007	0,007	0,007	-	0,000

Продолжение таблицы 12

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Расходы на социальную политику										
Налоговые доходы регионального бюджета	0,072	0,072	0,072	0,086	0,116	0,061	0,061	0,053	0,051	
Финансовая помощь	-	-	-	0,038	-	0,031	0,031	-	-	
Расходы на государственное управление										
Налоговые доходы регионального бюджета		0,017	0,012	-	-	-	-	-	0,076	
Финансовая помощь		0,052	0,047	0,074	0,074	0,051	0,051	0,051	0,141	
Условная сумма коэффициентов по 8 статьям										
		0,552	0,496	0,586	0,554	0,461	0,383	0,428	0,530	
		0,575	0,557	0,653	0,350	0,342	0,285	0,298	0,463	
Среднее отношение суммы расходов по 8 статьям к сумме налоговых доходов регионального бюджета и финансовой помощи										
		0,860	0,910	0,900	0,900	0,940	0,850	0,820	0,840	0,754

Примечание. «-» отмечены незначимые коэффициенты, при суммировании они рассматривались как равные нулю.

Для 1995 г. суммирование оцененных коэффициентов не проводилось, поскольку для этого года оказались недоступны данные по расходам на правоохранительную деятельность и государственное управление.

В отсутствие других, кроме 8 рассмотренных, статей расходов и других источников доходов, кроме собственных налоговых доходов и финансовой помощи, а также при бездефицитном консолидированном бюджете субъекта Российской Федерации приведенная сумма коэффициентов должна равняться 1. На практике из-за наличия не рассмотренных нами статей расходов и доходов, а также возможности существования дефицита соответствующие статьи в сумме не равны сумме налоговых доходов и финансовой помощи. Отношение расходов к доходам составляет около 0,9 и снижается в последние годы (см. последнюю строку в *табл. 12*).

При рассмотрении зависимости расходов по различным статьям от налоговых доходов и финансовой помощи можно предположить,

что увеличение налоговых доходов (финансовой помощи) на 1 руб. должно сопровождаться увеличением суммы расходов на близкую величину. Результаты оценок показывают, что это не так. Из *табл. 12*, в частности, видно, что сумма коэффициентов по рассмотренным статьям расходов ниже фактической доли соответствующих расходов в общем (среднем) бюджете субъектов Российской Федерации.

Это может объясняться тем, что среднее отношение суммы расходов по 8 статьям к сумме налоговых доходов регионального бюджета и финансовой помощи – это коэффициент модели зависимости расходов от доходов бюджета, в которой отсутствуют дополнительные факторы, такие как показатели бюджетной сети, число получателей и т.п. Полученные оценки коэффициентов в моделях – это оценки в окрестности средних и фактических значений доходов и расходов, зависимость в этих точках от доходов, по-видимому, ниже пропорциональной, поскольку существуют расходы, которые необходимо осуществлять независимо от колебаний доходов. При этом оценка тенденций показывает, что с течением времени при общей закономерности сохранения доли основных рассмотренных статей расходов в бюджете коэффициенты пропорциональности в моделях снижаются, что указывает на *большую* в последнее время привязку осуществляемых расходов к бюджетной сети и на *меньшую* – к доходам регионов.

Оценки, приведенные в данном подразделе, позволили получить ряд результатов, касающихся влияния налоговых доходов и финансовой помощи на различные статьи расходов региональных бюджетов.

1. Полученные оценки моделей расходов по различным статьям в целом обладают удовлетворительными свойствами, коэффициенты при переменных, характеризующих налоговые доходы регионально-го бюджета и величину финансовой помощи, положительны и значимы⁵¹.

2. Оценки моделей расходов на жилищно-коммунальное хозяйство показывают, что для этой статьи расходов в 1995–1998 гг. коэф-

⁵¹ Налоговые доходы незначимы в модели расходов на государственное управление в 1998–2002 гг., финансовая помощь – в модели расходов на транспорт для всех подпериодов.

фициент при финансовой помощи выше коэффициента при налоговых доходах. Это согласуется с гипотезой о том, что наращивание кредиторской задолженности по расходам на жилищно-коммунальное хозяйство использовалось в качестве аргумента для получения дополнительной финансовой помощи, поскольку при ее выделении часть кредиторской задолженности погашалась, и происходило увеличение кассовых расходов. Аналогичные результаты (более высокий коэффициент при финансовой помощи, чем при налоговых доходах) были получены и для расходов на государственное управление в 1995–2002 гг.

3. Оценки для расходов на жилищно-коммунальное хозяйство в период 1999–2002 гг. показывают, что коэффициент при налоговых доходах выше коэффициента при финансовой помощи. В соответствии с высказанной гипотезой это указывает на то, что регионы в терминах описанной выше теоретической модели взаимодействия различных уровней власти перестали использовать право первого хода в этот период и не накапливали кредиторскую задолженность с целью получить дополнительную финансовую помощь для ее погашения⁵².

4. Оценки моделей для здравоохранения и образования показали, что для этих статей расходов не наблюдается различий в коэффициентах при финансовой помощи и собственных налоговых доходах региональных бюджетов. Это не согласуется с высказанной гипотезой и указывает на то, что накопление задолженности по этим статьям не использовалось для получения дополнительной финансовой помощи. Одним из объяснений этого может служить то, что данные статьи расходов обладают достаточно высоким приоритетом для самих региональных властей и финансируются независимо от того, наполняется бюджет за счет собственных налоговых доходов или

⁵² С 2001 г. часть расходов по статье «Жилищно-коммунальное хозяйство» перераспределена в другие статьи расходов (в 2001 г. доля расходов на ЖКХ в общих расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации снизилась до 10,5% против 21,5% в 2000 г.). Это могло, в частности, привести к тому, что задолженность по оставшимся в данной статье расходам в меньшей степени используется для получения дополнительной финансовой помощи.

финансовой помощи. Кроме того, недофинансирование здравоохранения и образования (за исключением заработной платы) в отличие от ЖКХ не приводит в краткосрочном периоде к очевидным последствиям, а значит, использование этих статей для получения дополнительной помощи используется региональными властями в меньшей степени по сравнению с ЖКХ, плохое функционирование которого, особенно в зимний период, вызывает массовые проявления недовольства граждан.

Свидетельства в пользу мягких бюджетных ограничений в расходах на государственное управление, по-видимому, указывают на то, что накопление задолженности по этой статье соответствовало накоплению задолженности по заработной плате в бюджетных учреждениях (не было значительного перекоса в сроках выплат заработной платы госслужащим и работникам бюджетных учреждений). При этом общая задолженность по заработной плате служила важным аргументом для переговоров с федеральным центром о выделении дополнительной финансовой помощи.

5. Для прочих статей расходов (для расходов на правоохранительную деятельность, социальную политику, транспорт, а также на культуру и искусство с 2000 года) были получены более высокие коэффициенты при собственных налоговых доходах, чем при финансовой помощи. Это согласуется с гипотезой о том, что накопление кредиторской задолженности по этим статьям не использовалось для получения дополнительной финансовой помощи, в том числе потому, что задержки с финансированием данных статей расходов менее важны для федерального правительства, чем, например, расходов на жилищно-коммунальное хозяйство или государственное управление (финансирование заработной платы работникам бюджетной сферы).

В целом результаты анализа указывают на возможное наличие мягких бюджетных ограничений региональных властей во второй половине 90-х годов, что было выявлено при оценке моделей расходов на жилищно-коммунальные услуги (в 1995–1998 гг.) и государственное управление. При этом оценки моделей расходов на жилищно-коммунальное хозяйство показывают, что к 1999–2000 гг.

наблюдаются изменения в ситуации – финансирование расходов все в меньшей степени привязывается к величине финансовой помощи, т.е. серьезность проблемы мягких бюджетных ограничений постепенно снижается.

Оценки моделей финансирования расходов на здравоохранение и образование в соответствии с результатами расчетов не согласуются с гипотезой о наличии мягких бюджетных ограничений. По результатам расчетов данные статьи расходов имеют сопоставимые коэффициенты при налоговых доходах и финансовой помощи. Для остальных статей расходов региональных властей коэффициенты при финансовой помощи еще ниже, что в соответствии с высказанной гипотезой указывает на то, что региональные власти не использовали наращивание кредиторской задолженности по данным статьям для получения дополнительной финансовой помощи и для последующего погашения задолженности по этим статьям, а финансировали их за счет собственных доходов⁵³.

3.4. Сводные результаты эмпирического анализа

Результаты проверки гипотезы о том, что в соответствии с теоретической моделью кредиторская задолженность по состоянию на начало года оказывает положительное влияние на величину федеральной финансовой помощи, показали, что в рассматриваемой модели федеральной финансовой помощи коэффициент при кредиторской задолженности значим и положителен в 2000–2003 гг., что указывает на наличие в России в этот период мягких бюджетных ограничений⁵⁴.

⁵³ Помимо отсутствия мягких бюджетных ограничений, это может быть также вызвано как чрезвычайно высокой приоритетностью финансирования соответствующих видов расходов (по мере поступления собственных средств), так и, наоборот, «необязательностью» финансирования кредиторской задолженности по данным статьям (получение финансовой помощи не приводило к погашению задолженности).

⁵⁴ Помимо моделей, результаты оценок которых представлены выше, при проведении исследования были также проведены пробные оценки моделей, аналогичных моделям (*Rodden, 2001; Bevilaqua, 2000*). Эти оценки также указывают на наличие мягких бюджетных ограничений региональных властей, выражающихся в увеличении расходов следующих периодов при выделении финансовой помощи и несокращении

Проверка гипотезы о том, что регионы накапливали задолженность по значимым в социальном плане статьям, а затем использовали ее для получения дополнительной финансовой помощи (расходы по таким статьям должны в большей мере зависеть от финансовой помощи, чем от собственных налоговых доходов), показала следующее. В 1995–1998 гг. гипотеза о том, что наращивание кредиторской задолженности по расходам на жилищно-коммунальное хозяйство использовалось в качестве аргумента для получения дополнительной финансовой помощи, поскольку при ее выделении часть кредиторской задолженности погашалась, и происходило увеличение кассовых расходов, согласуется с эмпирическими данными. Аналогичные результаты (более высокий коэффициент при финансовой помощи, чем при налоговых доходах в уравнении, связывающем величину расходов по данной статье с величинами налогов и финансовой помощи) были получены и для расходов на государственное управление (по-видимому, потому, что задолженность по расходам на государственное управление коррелирует с задолженностью по оплате труда в бюджетных учреждениях, которая может быть довольно высока, и является важным аргументом для переговоров с федеральным центром о выделении дополнительной финансовой помощи).

С течением времени ситуация улучшилась – для расходов на ЖКХ в период 1999–2000 гг. коэффициенты при налоговых доходах и финансовой помощи не отличаются друг от друга, при этом в 2001–2003 гг. коэффициент при налоговых доходах выше коэффициента при финансовой помощи. Для прочих статей расходов коэффициенты при финансовой помощи были ниже, чем при собственных налоговых доходах, т.е. накопление кредиторской задолженности по этим статьям, по-видимому, не использовалось для получения дополнительной финансовой помощи, в том числе потому, что задержки с финансированием данных статей расходов менее важны для федерального правительства.

щении или даже увеличении расходов при снижении налоговых доходов региональных властей.

В целом проведенный в данной главе анализ позволил получить некоторые свидетельства о наличии мягких бюджетных ограничений при взаимодействии региональных властей и федерального центра. Гипотеза о том, что региональные власти накапливали кредиторскую задолженность для получения большего объема финансовой помощи, не противоречит эмпирическим данным. Одновременно с этим результаты оценок указывают на тенденцию улучшения ситуации: с течением времени свидетельства о наличии мягких бюджетных ограничений или об их последствиях становятся более слабыми.

Выводы

Настоящая работа посвящена исследованию проблемы мягких бюджетных ограничений субнациональных властей. Исследование данной проблемы проводилось по нескольким направлениям.

Во-первых, был проведен аналитический обзор подходов к определению и анализу проблемы мягких бюджетных ограничений. При этом нами были проанализированы существующие работы в области исследования как мягких бюджетных ограничений предприятий, так и проблемы мягких бюджетных ограничений субнациональных властей в государствах с многоуровневым устройством органов власти и управления. В результате были сформулированы подходы к определению проблемы мягких бюджетных ограничений субнациональных властей, а также основные подходы к анализу проблемы мягких бюджетных ограничений.

Проблема мягких бюджетных ограничений экономических агентов впервые была обозначена в экономической литературе в связи с исследованиями поведения предприятий в плановой экономике, при наличии централизованного нерыночного распределения ресурсов между предприятиями. Впоследствии аналогичные подходы были использованы при анализе финансовых взаимоотношений уровней власти в государствах с многоуровневым бюджетным устройством.

Начало исследований проблемы мягких бюджетных ограничений субнациональных властей было связано с анализом различных аспектов фискальной децентрализации. С одной стороны, соображения экономической теории, а также опыт многих развитых стран свидетельствуют в пользу проведения фискальной децентрализации, каковая влечет за собой возможность учета специфических предпочтений жителей отдельных территорий и возникновение предпосылок для конкуренции между отдельными регионами и уровнями власти при налогообложении и предоставлении общественных благ. С другой стороны, был выделен целый ряд ограничений на возможность фискальной децентрализации (в частности, эффект масштаба при производстве общественных благ, наличие внешних эффектов обще-

ственных благ, трудности выявления предпочтений населения, наличие бюрократии и т.д.), среди которых одним из наиболее существенных является создание стимулов для безответственного поведения субнациональных властей.

Автономия субнациональных властей в любой фискальной области является неполной и не может быть сопоставима со степенью автономии национальных властей. На национальном уровне у органов власти не существует вышестоящих институтов с адекватными полномочиями, осуществляющих нормативное регулирование функционирования системы в различных областях, и единственным внешним источником финансовой поддержки в случае возникновения кризиса являются кредиторы или помощь международных финансовых организаций.

Вместе с тем, как показывает опыт, накопленный различными государствами, проведение фискальной децентрализации обычно связано с рядом объективных проблем, обусловленных своеобразным конфликтом интересов. С одной стороны, передача различного рода фискальных полномочий на субнациональные уровни власти и управления означает, что данные органы власти оказываются ответственными как за решения в области доходов бюджета (уровень налогообложения, осуществление заимствований), так и за осуществление бюджетных расходов. С другой стороны, в отличие от национальных властей субнациональные органы власти взимают налоги и отвечают за предоставление общественных благ гражданам, которые одновременно являются избирателями вышестоящих властей. Это искажает ответственность субнациональных властей, так как в случае проведения безответственной фискальной политики (например, наращивание бюджетных расходов при низких налогах за счет наращивания заимствований или задолженности бюджета) национальные власти не могут позволить резкого ухудшения положения граждан и не допустят значительного снижения уровня предоставления государственных услуг. Поэтому национальные власти заинтересованы в предоставлении финансовой поддержки субнациональным властям при возникновении у последних финансовых затруднений даже по причине их безответственного поведения.

В результате можно утверждать, что децентрализованная фискальная система сама по себе приводит к созданию проблемы мягких бюджетных ограничений, в результате которой субнациональные власти, рассчитывая на предоставление дополнительных финансовых ресурсов от вышестоящих уровней власти, склонны к принятию заведомо неэффективных решений.

Во-вторых, мы провели подробный анализ условий возникновения мягких бюджетных ограничений субнациональных властей в государстве с многоуровневым бюджетным устройством, а также способов противодействия негативным последствиям мягких бюджетных ограничений.

По итогам анализа можно сделать вывод: управление общественными финансами в условиях фискальной децентрализации представляет собой поиск решений в области между предоставлением максимальной налоговой и бюджетной автономией субнациональных властей и контролем над принимаемыми на этом уровне бюджетными решениями с целью недопущения проведения безответственной политики. Как правило, вследствие соображений политической и экономической эффективности полный контроль над решениями субнациональных властей является нецелесообразным (и фактически означает отказ от фискальной децентрализации). Поэтому меры бюджетной политики должны сводиться к созданию таких институциональных условий, которые предотвращали бы негативные последствия безответственного фискального поведения не только для жителей конкретного региона, но и для всей бюджетной системы в целом.

Среди основных факторов, оказывающих воздействие на состояние бюджетных ограничений субнациональных властей, по результатам проведенного анализа можно выделить такие характеристики системы фискального федерализма, как вертикальная несбалансированность бюджетной системы (разрыв между доходными возможностями и расходными обязательствами субнациональных властей в целом), степень налоговой автономии субнациональных властей, характеристики системы межбюджетных трансфертов, прозрачность бюджетного процесса и бюджетной отчетности, степень автономии

субнациональных властей в принятии решений об осуществлении заимствований, политические характеристики федеративного устройства и другие важные факторы. Все они в совокупности оказывают существенное влияние на склонность субнациональных властей к принятию неэффективных решений в расчете на предоставление финансовой поддержки от вышестоящих бюджетов.

В-третьих, было проведено исследование практики стран, находящихся на различных стадиях развития, в области фискальных взаимоотношений с субнациональными властями с точки зрения исследования возникновения проблемы мягких бюджетных ограничений субнациональных властей в этих странах, последствий их возникновения, а также принятия успешных или безуспешных мер, противодействующих возникновению мягких бюджетных ограничений на субнациональном уровне.

По итогам обзора практики зарубежных стран можно утверждать, что необходимая степень жесткости бюджетных ограничений субнациональных властей при многоуровневой структуре власти может обеспечиваться двумя способами: наличием ограничений рыночного характера на фискальное поведение субнациональных властей, а также 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 рыночные механизмы и механизмы контроля.

Также нами был сделан вывод о том, что ужесточение бюджетных ограничений при отсутствии жесткого контроля за бюджетной политикой субнациональных властей хотя и определяется в значительной степени описанными выше характеристиками устройства системы межбюджетных отношений, закрепленными в законодательстве, тем не менее во многом этот процесс находится под воздействием предшествующего опыта взаимоотношений между национальным и субнациональными бюджетами в периоды возникно-

вения финансовых кризисов. Так, жесткие бюджетные ограничения субнациональных властей в США и Канаде не в последнюю очередь были вызваны многолетней историей отказов центрального правительства в прямой финансовой поддержке субнациональным властям. В то же время опыт других государств (например, Бразилии) показывает, что при наличии влиятельного регионального представительства в законодательных органах власти даже формальное законодательное одобрение жестких принципов финансовых взаимоотношений между национальными и субнациональными властями может не приводить к ужесточению бюджетных ограничений, так как в дальнейшем такое решение может быть изменено.

Важным выводом для принятия решений в области экономической политики, следующим из анализа практики зарубежных стран, является то, что жесткость бюджетных ограничений субнациональных властей может быть успешно достигнута при проведении разумной экономической политики. Однако этот процесс является долгосрочным и должен основываться как на создании рыночных стимулов к повышению ответственности субнациональных властей, так и на создании возможностей для субнациональных властей по мобилизации собственных ресурсов для обеспечения такой ответственности. Этому должны способствовать и установление жестких формальных правил распределения межбюджетных трансфертов, и регламентация привлечения заемных средств, и создание формализованной системы распределения ответственности между уровнями власти в случае возникновения финансовых кризисов и предоставления финансовой поддержки, и устройство политической системы.

В-четвертых, было проведено исследование российской практики построения налогово-бюджетных отношений между уровнями власти и управления, на основании которого были сформулированы гипотезы об актуальности проблемы мягких бюджетных ограничений региональных властей в Российской Федерации. Согласно полученным выводам существует ряд оснований предполагать наличие проблемы мягких бюджетных ограничений российских региональных властей на протяжении всего периода существования постсоветской России.

Так, в период до начала реформ в области бюджетного федерализма (1999–2000 гг.) предпосылки для проблемы мягких бюджетных ограничений существовали из-за отсутствия закрепленной в федеральном законодательстве схемы взаимоотношений между федеральным и региональными бюджетами. Склонность федеральных властей к поддержке кризисных регионов, предоставление финансовой помощи субъектам Федерации, которые обладали политическим влиянием, наличие большого объема финансовых ресурсов, распределяемых между регионами дискреционным образом, – 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 приняты формализованные методики распределения межбюджетных трансфертов, результаты расчетов по которым фиксируются в ежегодных законах о федеральном бюджете. Все это должно было привести к сокращению возможностей манипулирования бюджетной политикой на региональном уровне с целью получения дополнительного финансирования.

Вместе с тем остаются две основные причины, которые не позволяют сделать однозначный вывод о значительном снижении остроты проблемы мягких бюджетных ограничений российских региональных властей. Во-первых, с целью получения политической поддержки партии власти со стороны населения некоторых регионов федеральные власти в преддверии выборов направляли данным регионам дополнительные финансовые ресурсы. Во-вторых, наличие большого объема дополнительных доходов федерального бюджета (в течение ряда лет бюджетные проектировки составляются исходя из консервативного прогноза цен на углеводородное сырье, который 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.

В-пятых, нами была предложена игровая модель взаимодействия национального и субнационального уровней власти по поводу определения основных бюджетных параметров каждого уровня, включая объем межбюджетных трансфертов и кредиторской задолженности бюджета. Предложенный подход к моделированию условий возникновения мягких бюджетных ограничений российских региональных властей разрабатывался с учетом особенностей бюджетного процесса в России. Так, при моделировании нами предполагалось, что субнациональные власти могут осуществлять заимствования для финансирования предоставления общественных благ не только у традиционных кредиторов – банковских учреждений или путем размещения ценных бумаг на открытом рынке, но и у организаций или структурных единиц общественного сектора – путем наращивания кредиторской задолженности бюджета при предоставлении общественных благ.

В построенных моделях взаимодействия федерального центра и региональных властей получаемое равновесие и соотношение равновесных значений расходов федерального и региональных бюджетов, кредиторской задолженности и финансовой помощи с общественно оптимальными значениями зависят от условий взаимодействия и, в частности, от того, в какой мере региональные власти имеют и используют возможность навязывания собственной стратегии федеральному центру, то есть используют право первого хода.

Мы предполагаем, что отклонения расходов и финансовой помощи от своих оптимальных значений при выполнении описанных выше предпосылок относительно предпочтений федерального центра определяются следующим: насколько успешно региональным властям удастся вести переговоры с федеральным центром; как федеральный центр реагирует на аргументы в пользу выделения дополнительной финансовой помощи, которые выдвигают региональные власти; в какой степени региональным властям удастся диктовать федеральному центру стратегию его поведения (в терминах модели – обосновывать необходимость поддержки центра для финансирования погашения кредиторской задолженности путем принятия

бюджетных решений, которые становятся известны центру до момента выделения финансовой помощи регионам).

Анализ построенных теоретических моделей показал, что если региональные власти максимизируют функцию полезности репрезентативного потребителя в регионе, а функцией полезности федеральных властей является функция общественного благосостояния, то, несмотря на то, что максимизация каждой из функций осуществляется на собственном бюджетном ограничении (соответственно на региональном и федеральном), равновесие в условиях одновременного взаимодействия и равновесие с первым ходом федерального центра совпадают с общественным оптимумом, при котором максимизация общественного благосостояния происходит при общем для регионов и центра бюджетном ограничении, включающем доходы бюджетов и кредиторскую задолженность.

Это означает, что в условиях, когда предпочтения региональных властей отражают предпочтения региональных потребителей, и региональные власти не совершают оппортунистических действий, направленных на получение дополнительной финансовой помощи от федерального центра, децентрализация расходных полномочий не приводит к отклонению от общественного оптимума.

При этом в ситуации, когда региональные власти используют право первого хода, в результате чего получают дополнительные финансовые ресурсы по сравнению с первоначально предусмотренным объемом (либо по сравнению с объемом, определяемым на основании формализованных расчетов), они используют это право, несмотря на то, что получаемая дополнительная финансовая помощь приводит к возникновению ряда издержек для региона в долгосрочной перспективе. Так, подобная стратегия не создает стимулов к повышению эффективности бюджетных расходов, а неэффективность бюджетных расходов в конечном итоге приводит к снижению как уровня, так и качества предоставления общественных благ. Если региональные власти действуют в собственных интересах (в интересах бюрократии), а не в интересах избирателей, они готовы в большей степени пренебречь этими издержками и, используя право первого

хода, получить еще больший объем дополнительной финансовой помощи, чем в первом случае.

Таким образом, в соответствии с построенной нами теоретической моделью взаимодействия федеральных и региональных властей наиболее существенным фактором риска возникновения проблемы мягких бюджетных ограничений является способность региональных властей манипулировать действиями центральных властей, вытекающая из возможности учета регионом реакции центра на проводимую региональными властями бюджетную политику. Такое влияние региона на политику центральных властей может основываться на имеющемся у региональных властей политическом влиянии, формальных или неформальных взаимоотношениях с центральными властями, а также на возможностях региональных властей по выявлению вероятной реакции центра на их действия и способностях доведения до центра информации о принятых регионом решениях в ходе итеративного согласования позиций при бюджетном планировании.

В-шестых, на основании выводов из построенной теоретической модели нами были сформулированы некоторые гипотезы относительно тенденций развития межбюджетных отношений в России и факторов, определяющих поведение федеральных и региональных властей при принятии бюджетных решений. Было осуществлено тестирование согласованности этих гипотез с эмпирическими данными. Нами проверялись две основные гипотезы.

1. Гипотеза о наличии зависимости финансовой помощи, выделяемой из федерального бюджета, от величины кредиторской задолженности субнациональных бюджетов (подобным образом нами тестировалась гипотеза о том, что федеральные власти в России склонны оказывать дополнительную финансовую поддержку регионам, имеющим высокий объем накопленной кредиторской задолженности).

2. Гипотеза о том, что по некоторым расходным статьям кредиторская задолженность регионального бюджета погашается при получении финансовой помощи из федерального бюджета, а не за счет собственных доходов (так мы проверяли гипотезу, что региональные

власти склонны использовать величину кредиторской задолженности бюджета по некоторым статьям в качестве аргумента для получения дополнительных финансовых трансфертов из федерального бюджета, не финансируя соответствующие расходы за счет собственных доходов, а накапливая кредиторскую задолженность, в расчете на получение дополнительной финансовой помощи, которая и идет на погашение кредиторской задолженности).

Разумеется, даже в совокупности проверка этих двух гипотез не позволяет утверждать о наличии проблемы мягких бюджетных ограничений региональных властей в России. Однако она позволяет говорить о некоторых процессах, которые могут являться следствием мягких бюджетных ограничений российских региональных властей.

По итогам проведенного нами эмпирического тестирования были сделаны следующие выводы. Эмпирические результаты указывают на то, что величина кредиторской задолженности региональных бюджетов оказывает существенное влияние на величину выделяемой из федерального бюджета финансовой помощи для периода 2000–2003 гг.

Также были получены результаты, показывающие, что погашение кредиторской задолженности бюджетов за счет финансовой помощи осуществлялось в первую очередь по таким разделам расходов региональных бюджетов, как жилищно-коммунальное хозяйство (в 1995–1998 гг.) и государственное управление. Подобные результаты говорят о том, что гипотеза о недобросовестном поведении региональных властей согласуется с эмпирическими данными. Наряду с этим можно предположить, что такой результат был получен в силу неоднородности данных о величине кредиторской задолженности бюджетов, а также в силу того обстоятельства, что аргументами региональных властей при требовании дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета являлось и является не величина кредиторской задолженности по рассмотренным нами разделам функциональной классификации расходов бюджетов, а, например, величина кредиторской задолженности по зарплате работникам бюджетной сферы в целом либо работникам сферы образования и

здравоохранения, величина задолженности по оплате коммунальных услуг бюджетных учреждений образования, здравоохранения и культуры. Тем не менее анализ эмпирических данных дает основания полагать, что гипотеза о наличии проблемы мягких бюджетных ограничений российских региональных властей, понимаемой как проблема недобросовестного поведения, имеет под собой определенные основания.

Из проведенного нами исследования также можно сформулировать некоторые рекомендации для экономической политики, которые привели бы к ужесточению бюджетных ограничений региональных властей в России. По нашему мнению, для этого необходимо повышение степени фискальной децентрализации в России (в области как налоговых, так и расходных полномочий региональных и муниципальных властей) в сочетании с повышением степени ответственности региональных и муниципальных властей за принимаемые решения.

Возможные решения в области повышения фискальной децентрализации уже многократно обсуждались в наших работах⁵⁵. Здесь лишь необходимо отметить, что принятое в 2004 г. решение о новом порядке наделения полномочиями глав администраций субъектов Российской Федерации значительно снизило степень самостоятельности региональных властей и привело к усилению их зависимости от федерального правительства. Назначенный глава администрации

⁵⁵ См. ежегодные обзоры Института экономики переходного периода «Российская экономика. Тенденции и перспективы»; *Экономика переходного периода (Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998–2002)*. – М.: Дело; *Анализ доходных источников и расходных обязательств муниципальных образований* / Рук. авт. колл. И.В. Стародубровская, авторы: И.В. Стародубровская, М. Славгородская, А.Д. Юдин и др. – М.: Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2003; *Опыт и перспективы реализации программ реформирования региональных финансов: Материалы Всероссийского совещания (Чебоксары, 6–8 февраля 2003 г.)* / Под ред. А.М. Лаврова, Н.В. Смирнова. – Чебоксары: РГУП «ИПК «Чувашия», 2003; *Бюджетный федерализм: проблемы, теория, опыт*. – М.: Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001.

в отличие от избираемого имеет больше причин обратиться за финансовой поддержкой к назначившему его уровню власти.

Однако и переход к назначению губернаторов может сопровождаться ужесточением бюджетных ограничений: выше мы уже отмечали, что большое значение имеют как формальные характеристики распределения финансовых ресурсов между субнациональными бюджетами (наличие формализованных правил распределения межбюджетных трансфертов, законодательно утвержденный порядок действий органов власти в случае возникновения финансового кризиса по вине региональных властей и т.д.), так и различные аспекты поведения федеральных властей в области распределения финансовой помощи. С этой точки зрения необходимо придерживаться принятых в последнее время законодательных актов, регламентирующих порядок распределения финансовой помощи из федерального бюджета, а также по возможности избегать принятия решений, часто имеющих место в последнее время, о предоставлении финансовой поддержки региональным властям при распределении дополнительных доходов федерального бюджета с целью подготовки к зимнему сезону, повышения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и т.д.

Список использованных источников и литературы

1. Aizenman J. (1994). On The Need For Fiscal Discipline in an Union. NBER Working Papers 4656. National Bureau of Economic Research, Inc.
2. Agarwala P. (1992). China: Reforming Intergovernmental Fiscal Relations. World Bank Discussion Paper 178. Washington D.C.
3. Aghion B.F. (1996). Delegated Financial Restructuring in Eastern Europe. Mimeo. CentER Discussion Paper No 96111.
4. Alesina A., Perotti Roberto (1999). Budget deficits and budget institutions / In James M. Poterba and Jurgen von Hagen (eds.), Fiscal institutions and fiscal performance. Chicago: University of Chicago Press.
5. Almeida M. (2000). Fiscal Decentralization in Brazil: Good Design and Bad Implementation, unpublished paper, MIT.
6. Amborski D. (1998). Review of the Regulatory Environment of Municipal Capital Borrowing. Toronto: ICURR Press.
7. Amdursky R., Gillette C. (1998). Municipal debt finance law: Theory and Practice. Boston.
8. Ames B. (1995). Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress // *Journal of Politics* 57(2). P. 324–343.
9. Arnold R.D. (1979). Congress and the Bureaucracy, New Haven: Yale University Press.
10. Ascah R.L. (1998). Politics and Public Debt the Dominion the Banks and Alberta's Social Credit. Edmonton, The University of Alberta Press.
11. Ashworth J., Heyndels B. (1997). Politicians' Preferences on Local Tax Rates: An Empirical Investigation // *European Journal of Political Economy*. 13 (3): 479–502.
12. Bahl R., Wallich C. (1992). Intergovernmental Fiscal Relations in China. Research Working Paper 863,

- Washington D.C: Development Research Group, World Bank.
13. Barr J., Otto Davis. An Elementary Political and Economic Theory of Expenditures of State and Local Governments // *Southern Economic Journal*. 33 (1966): 149–165.
 14. Bevilaqua A. (2000). State Government Bailouts in Brazil. Working Paper, Catholic University of Rio de Janeiro.
 15. Berglof E., Roland G. (1995). Bank Restructuring and Soft Budget Constraints in Financial Transition // *Journal of the Japanese and International Economics* 9. P. 354–375.
 16. Berglof Erik, Gerard Roland (1998). Soft Budget Constraints and Banking in Transition // *Journal of Comparative Economics*.
 17. Bergstrom T., Goodman R.P. (1973) Private Demand for Public Goods // *American Economic Review* 63. P. 280–96.
 18. Bergstrom T., Rubinfeld D., Shapiro P. (1982). Micro-Based Estimates of Demand Functions for Local School Expenditures // *Econometrica*. 50. 1183–1205.
 19. Bird R.M., Tassonyi A. (2003). Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada: Different Approaches, Similar Results? / In Rodden, J., Eskeland, G. S. and Litvack, J. ed. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. The MIT Press Cambridge, Massachusetts, London, England.
 20. Bird R.M., Chen D. (1998). Federal Finance and Fiscal Federalism: The Two Worlds of Canadian Public Finance // *Canadian Public Administration*. 41. P. 51–74.
 21. Bird R.M., Slack E. (1993). *Urban Public Finance in Canada*. 2nd ed. Toronto: John Wiley & Sons.
 22. Bohn H., Inman R.P. (1996). Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States // *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*. Vol. 45. P. 13–76.

23. Bolton P., Scharfstein D.S. (1996). Optimal Debt Structure and the Number of Creditors // *The Journal of Political Economy*. 104. P. 1–25.
24. Booth J., Smith R. (1986). Capital Raising, Underwriting and the Certification Hypothesis // *Journal of Financial Economics*. 15. P. 261–281.
25. Boothe P. (1993). Provincial Government Debt, Bond Ratings and the Availability of Credit, in Harris. P. 40–47.
26. Boothe P. (1995). *The Growth of Government Spending in Alberta*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
27. Borge L.-E. (1996). The political economy of budget deficits: A study of Norwegian local governments, mimeo. Department of Economics. Norwegian University of Science and Technology.
28. Borge L.-E., Rattso J. (1998). Reforming a centralized system of local government financing: Norway / in J. Rattso (ed.). *Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Approach*, Cheltenham: Edward Elgar.
29. Borcharding T.E., Deacon R.T. (1972). The Demand for the Services of Non-Federal Governments // *American Economic Review*. 62. P. 891–90.
30. Bowen H.R. (1943). The Interpretation of Voting in the Allocation of Resources // *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 58. No. 1. P. 27–48.
31. Bradford D., Oates W. (1991). *Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants*.
32. Bradford D., Oates W. (1971a). The Analysis of Revenue Sharing in a New Approach to Collective Fiscal Decisions // *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 85. Issue 3. P. 416–439.
33. Bradford D., Oates W. (1971b). *Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants* // *The American Economic Review*, Vol. 61, Is. 2, pp. 440–448.

34. Brennan, G., Pincus, J. (1996). A Minimalist Model of Federal Grants and Flypaper Effects // *Journal of Public Economics*. Vol. 61. P. 229–246.
35. Broadman, H., Sun X. (1997). Distribution of Foreign Direct Investment in China. Working Paper 1720. World Bank. Washington, DC, February.
36. Browne L.E. (1979). The Shifting Pattern of Interregional Migration. *New England Economic Review*. November-December.
37. Bruce N. (1993). Provincial Budget Deficits and the Debt Crisis in Canada: Comments, in Harris. P. 85–96.
38. Buck A.E. (1949). *Financing Canadian Government*. Chicago: Public Administration Service.
39. Bund fordert Länder zur Mitfinanzierung auf // *Handelsblatt*. March 3. 1998.
40. Cao Y., Qian Y., Weingast B. (1997). From Federalism, Chinese Style, to Privatization, Chinese Style. Working Paper No. 16. Center for Research on Economic Development and Policy Reform. Stanford University.
41. Careaga M., Weingast B.R. (2000). The Fiscal Pact with the Devil: A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing, and Good Governance. Unpublished paper. Stanford University.
42. Chandler W. (1986). *The Changing Role of the Market in the World's Economies*. Washington, D.C.: Worldwatch Institute, 1986.
43. Carlsen (1995). Why is central regulation of local spending decisions so pervasive? Evidence from a case study // *Public Budgeting and Finance*. 15. 43–57.
44. Courant P., Gramlich E., Rubinfeld D. (1979). Public Employee Market Power and the Level of Government Spending // *American Economic Review*. 69. 806–817.
45. Craig S., Inman R. (1982). Federal Aid and Public Education: An Empirical Look at the New Fiscal Federalism

- // The Review of Economics and Statistics. Vol. 64. Issue 4. P. 541–552.
46. Denzau A.T., Mackay R.J. (1981). Structure-Induced Equilibria and Perfect-Foresight Expectations // American Journal of Political Science. 25: 762–779.
 47. Kenneth D., Gabor Peteri (1995). Local Tax Reform in Hungary. Report prepared for the Hungarian Ministry of Finance.
 48. Dewatripont M. (1995). Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies // Review of Economic Studies. Vol. 62.
 49. Dillinger W. (1997). Brazil's State Debt Crisis: Lessons Learned. World Bank.
 50. Dillinger W., Webb S. (1998). Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil. World Bank.
 51. Dillinger W., Perry G., Webb S.B. (1999). Macroeconomic Management in Decentralized Democracies. Paper prepared for ABCD-LAC. Valdivia. Chile, June.
 52. English W. (1996). Understanding the Costs of Sovereign Default: American State Debts in the 1840's // The American Economic Review. Vol. 86. P. 259–275.
 53. Fevolden T., Sorensen R.J. (1983). Spillet om skatteutjevningen (The tax equalization game, in Norwegian). Tidsskrift for Samfunnsforskning. Vol. 24. 59–76.
 54. Fox W. (1998). Intergovernmental Finance in Hungary: Summary and Evaluation. Background Paper to World Bank, 1999.
 55. Freixas X., Guesnerie R., Tirole J. (1985). Planning under incomplete information and the ratchet effect // Review of Economic Studies. Vol. 52. P. 173–192.
 56. Gamkhar S., Oates W. (1996). Asymmetries in the Response to Increases and decreases in Intergovernmental Grants: Some Empirical Findings // National Tax Journal. Vol. 49. No. 4. P. 501–512.

57. Garcia-Mila T., Goodspeed T., McGuire T. (2001). Fiscal Decentralization Policies and Sub-National Government Debt in Evolving Federations, mimeo.
58. Gibson E.L. (1997). Federalism and Electoral Coalitions: Making Market Reform Politically Viable in Argentina. Department of Political Science. Northwestern University, Evanston, IL. Processed.
59. Gilbert G. (2001). Fiscal Federalism and Financial System // Financial Markets and Transition. Moscow: Higher School of Economics.
60. Goldfeld S.M., Quandt R.E. (1988). Budget constraints, bailouts and the firm under central planning // Journal of Comparative Economics. 12. P. 502–520.
61. Goodspeed T.J. (2001). Bailouts in a Federation. Unpublished paper. Hunter College and CUNY Graduate Center.
62. Government Financial Statistics (2003). Washington: IMF.
63. Gramlich E. (1968). Alternative Federal Policies for Stimulating State and Local Expenditures: a Comparison of Their Effects // National Tax Journal. Vol. 21. No. 2.
64. Gramlich E. (1969). State and Local Governments and their Budget Constraints // International Economic Review. Vol. 10. No. 2.
65. Grand J. (1975). Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities //The Economic Journal. Vol. 85. Is. 339. P. 531–547.
66. Grossman, P. (1989). Intergovernmental Grants and Grantor Government Own-Purpose Expenditures // National Tax Journal. Vol. 42.
67. Hammes D.L., Wills D.T. (1987). Fiscal Illusion and the Grantor Government in Canada // Economic Inquiry. Vol. 25.
68. Harris R.G. (ed.) (1993). Deficits and Debt in the Canadian Economy. Kingston: John Deutsch Insitute for the Study of Economic Policy.

69. Hart O., Moore J. (1995). Debt and Seniority: An Analysis of the Role of Hard Claims in Constraining Management. NBER Working Papers 4886, National Bureau of Economic Research, Inc.
70. Hempel G. (1971). The Postwar Quality of State and Local Debt. New York: Columbia University Press.
71. Hewitt D. (1986). Fiscal Illusion from Grants and the Level of State and Federal Expenditures // National Tax Journal. Vol. 39.
72. Hines J.R., Thaler R.H. (1995). The Flypaper Effect // Journal of Economic Perspectives. Vol. 9.
73. Huang H., Chenggang Xu (1998). Boundary of the Firm, Commitment and R&D Financing. Mimeo. London: School of Economics.
74. Huber B., Lichtblau K. (1998). Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform. Wirtschaftsdienst 3.
75. Inman R., Fitts M. (1992). Controlling Congress: Presidential Influence in Domestic Fiscal Policy // Georgetown Law Journal. Vol. 80. P. 1737–1785.
76. Inman R.P. (2003). Transfers and Bailout: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism, In Rodden, J., Eskeland, G. S. and Litvack, J. ed. Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. The MIT Press Cambridge, Massachusetts. London, England.
77. Inman R. (1989). Local Decision to Tax: Evidence from Large U.S. Cities, Regional Science and Urban, Economics.
78. Inman R.P. (1999). On the Design of Intergovernmental Transfers with An Application to the New South Africa / in Schwab R. (ed.). Essays in Honor of Wallace Oates, Cheltenham: Edgar Elgar.
79. Irvine I., Smith B. (1983). The Estimation of Local Government Expenditure Responses to Inter-Governmental Transfers // The Review of Economics and Statistics. Vol. 65. Issue 3. P. 534–536.

80. Jin J., Zou H. (2003). Soft Budget Constraints and Local Government in China / In Rodden J., Eskeland G.S., Litvack J. (ed.). Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. The MIT Press Cambridge, Massachusetts. London, England.
81. Jones M.P., Sanguinetti P., Tommasi M. (1997). Politics, Institutions, and Public Sector Spending in the Argentine Provinces, Forthcoming in James Poterba and Juergen von Hagen, ed., Budget Institutions and Fiscal Outcomes. Chicago: National Bureau of Economic Research and the University of Chicago Press.
82. Justin Yifu Lin, Guofu Tan (1999). Policy Burdens, Accountability, and the Soft Budget Constraint // American Economic Review, American Economic Association. Vol. 89(2). P. 426–431.
83. Kohlscheen E. (2003). Do Constitutional Side Payments Induce Subnational Bailouts? Institute for International Economic Studies, Stockholm University.
84. Kolstad C., Wolak F. (1983). Competition in Interregional Taxation: The Case of Western Coal // Journal of Political Economy. Vol. 91. P. 443–360.
85. Kornai J. (1980). Economics of Shortage. Amsterdam: North-Holland.
86. Kornai J. (1986). The Hungarian Reform Process: Visions, Hopes, and Reality // Journal of Economic Literature. Vol. 24. № 4. P. 1687–1737.
87. Kornai J., Maskin E., Roland G. (2003). Understanding the Soft Budget Constraint // Journal of Economic Literature. Vol. XLI (December): 1095–1136.
88. Kornai, Janos (1979). Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems // Econometrica. 47 (4): 801–819.
89. Kornai J. (1992). The Socialist System: The Political Economy of Communism. Princeton University Press.

90. Kornai J. (1986). *Contradictions and Dilemmas*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
91. Kozarzewski P. (2002). *Corporate Governance and Secondary Privatization in Poland: Legal Framework and Changes in Ownership Structure*. Working Paper. Warsaw.
92. Ladd H. (1975). Local Education Expenditures, Fiscal Capacity, and the Composition of the Property Tax Base // *National Tax Journal*. Vol. 28. P. 145–158.
93. Lall R., Hofman B. (1995). Decentralization and the Government Deficit in China. In Jayanta Roy ed. *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*. Washington D.C: World Bank Institute of the World Bank.
94. Lewis C.W. (1994). Municipal Bankruptcy and the States: Authorization to File Under Chapter 9 // *Urban Affairs Quarterly*. 30. P. 3–26.
95. Li D. (1992). Public ownership as a sucent condition for the soft budget constraint. University of Michigan working paper.
96. Lindahl E. (1919). Just taxation-a positive solution. In: *Classics in the Theory of Public Finance* / Eds. R. Musgrave, A. Peacock) (1958). Macmillan, London, United Kingdom.
97. Litwack J. *Central Control of regional Budget: Theory with Applications to Russia*, OECD.
98. Logan R.R. (1986). Fiscal Illusion and the Grantor Government // *Journal of Political Economy*. Vol. 94. No. 6. P. 1304–1318.
99. Maskin E.S. (1999). Recent Theoretical Work on the Soft Budget Constraint // *American Economic Review*. American Economic Association. Vol. 89(2). P. 421–425. May.
100. McCarten W. J. (2003). The Challenge of Fiscal Discipline in the Indian States / In Rodden J., Eskeland G.S., Litvack, J. (ed.). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budge Constraints*. The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England.

101. McGuire M. (1978). A Method for Estimating the Effect of a Subsidy on the Receiver's Resource Constraint: with an Application to U.S. Local Governments 1964–1971 // *Journal of Public Economics*. Vol. 10. P. 25–44.
102. Moesen W., Cauwenberge P. van (2000). The Status of the Budget Constraint, Federalism and the Relative Size of Government: A Bureaucracy Approach // *Public Choice* 104:3-4. P. 207–224.
103. Morgan W.D., Vasche J.D. (1979). Horseracing Demand, Parimutuel Taxation and State Revenue Potential // *National Tax Journal*. 32. P. 185–194.
104. Murphy R. (1995). *Fiscal Decentralization in Latin America*, Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press for the Inter-American Development Bank.
105. Musgrave R. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
106. Musgrave R. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.
107. Niskanen W. (1975). Bureaucrats and Politicians // *Journal of Law and Economics*. 18: P. 617–672.
108. O'Brien P., Yeung-Nan Shieh (1990). Utility Functions and Fiscal Illusion from Grants // *National Tax Journal*. Vol. 43.
109. O'Connell S., Wetzel D. (2003). Systemic Soft Budget Constraints in Ukrain / In Rodden J., Eskeland G.S., Litvack J. (ed.). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. The MIT Press Cambridge, Massachusetts. London, England.
110. Oates W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
111. O'Connell M., Picker R.C. (1933). When Cities Go Broke: A Conceptual Introduction to Municipal Bankruptcy // *The University of Chicago Law Review*. 60. P. 425–496.
112. Oliveira J. do Carmo (1998). *Financial Crises of Subnational Governments in Brazil*. World Bank.

113. Organisation for Economic Co-operation and Development (1998). *OECD Economic Surveys, 1997–1998: Germany*, Paris: OECD.
114. Pal-Kovacs I. (1998). *The Legal and Regulatory Background of Fiscal Decentralization and the Characteristic Features of Its Operation in Hungary*. Background paper to World Bank, 1999.
115. Peralta-Ramos M. (1992). *The Political Economy of Argentina*. Boulder, Colo.: Westview Press.
116. Perry D.B. (1997). *Financing the Canadian Federation, 1867 to 1995*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
117. Pettersson-Lidbom Per, Dahlberg Matz (2003). *An Empirical Approach for Evaluating Soft Budget Constraints*. Working Paper Series 2003:28. Uppsala University, Department of Economics.
118. Pisauro G. (2001). *Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: between Commons and Soft Budget Constraint*, IMF Working Paper. Washington D.C.
119. Polackova B., Hanah Papp A., Schick A. (1999). *Hungary: Fiscal Risks and the Quality of Fiscal Adjustment*. World Bank.
120. Pommerehne W.W. (1978). *Institutional Approaches to Public Expenditures: Empirical Evidence From Swiss Municipalities // Journal of Public Economics*. 9. April. P. 163–201.
121. *Post-Privatization Period in Eastern Europe: a Chance for Enterprises and Shareholders (1997)*. Proceedings of the International Conference Chisinau. Moldova Republic, October 15–17 / Ed. by Valentin Railean, Ivan Samson.
122. Poterba J.M. (1995). *Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from the States // National Tax Journal*. 48(3): 329–336.
123. Prud'homme R. (1995). *The Dangers of Decentralization*. *The World Bank Research Observer*. 10, 201–220.

124. Qian Y.Y., Xu C.G. (1993). Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Nonstate Sector // *The Economics of Transition*. Vol. 1. № 2. June. P. 135–170.
125. Qian, Y., Roland G. (1998) Federalism and the Soft Budget Constraint // *American Economic Review*. Vol. 88 (5) P. 1143–1161. December.
126. Ratchford B.U. (1941). *American State Debts*, Durham, NC: Duke University Press.
127. Rattso J. (2003). Vertical Imbalance and Fiscal Behavior in a Welfare State: Norway / In Rodden J., Eskeland G.S., Litvack J. (ed.). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England.
128. Rattso J. (ed.) (1998). *Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Approach*, Cheltenham: Edward Elgar.
129. Rodden J. (1999a). *Soft Budget Constraints in Decentralized Fiscal Systems*, Paper prepared for American Political Science Association. Atlanta, September.
130. Rodden J. (1999b). *Creating a More Perfect Union: Electoral Incentives and the Reform of Federal Systems*, paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association. Chicago, IL, April 16.
131. Rodden J. (2001). *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World*. Mimeo. Department of Political Studies, MIT.
132. Rodden J. (2003a). *Federalism and Bailouts in Brazil* / In Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J. (ed.) *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press Cambridge, Massachusetts. London, England.
133. Rodden J. (2003b). *Soft Budget Constraints and German Federalism* / In Rodden J., Eskeland G.S., Litvack J. (ed.) *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget*

- Constraints. The MIT Press Cambridge, Massachusetts, London, England.
134. Rodden J., Eskeland G.S., Litvack J. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press Cambridge, Massachusetts, London, England.
 135. Romer T., Rosenthal H. (1980). An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants // *National Tax Journal*. Vol. 33.
 136. Sato M. (1999). Fiscal externalities and Efficient Transfers in a Federation, *International Tax and Public Finance*.
 137. Schaffer M.E. (1989). The credible-commitment problem in the center–enterprise relationship // *Journal of Comparative Economics* 13. P. 359–382.
 138. Schlesinger A.M. (1945). *The Age of Jackson*, Boston: Little, Brown and Co.
 139. Schmidt K.M., Schnitzer M. (1993). Privatization and Management Incentives in the Transition Period in Eastern Europe // *Journal of Comparative Economics*. Elsevier. Vol. 17(2). P. 264–287. June.
 140. Schwallie D. (1987). A Theory of Intergovernmental Grants and their Effect on Aggregate Grantor-Recipient Spending // *Public Finance Quarterly*. Vol. 5. No. 3. Jul. P. 322–338.
 141. Scott A. (1952). The Evaluation of Federal Grants. *Economica*. Nov.
 142. Shah A. (1991). *The New Fiscal Federalism in Brazil*. Washington, D.C.: World Bank.
 143. Shah A. (1998). *Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or Worse?* World Bank.
 144. Singh N., Thomas R. (1989). Matching Grants versus Block Grants with Imperfect Information // *National Tax Journal*. Vol. 42.
 145. Steinfeld E. (1999). *Forging Reform in China: The Fate of State-Owned Industry*. Cambridge: Cambridge University Press.

146. Stewart C. (1989). *Budget Reform Politics: The Design of the Appropriations Process in the House of Representatives, 1865–1921*. Cambridge: Cambridge University Press.
147. Strauss R. (1974). *The Impact of Block Grants on Local Expenditures and Property Tax Rates // Journal of Public Economics*. Vol. 3. P. 269–284.
148. *Streit um Hilfen für das Saarland und Bremen, Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Feb.25. 1998.
149. Struthers J. (1991). *How Much is Enough? Creating a Social Minimum in Ontario, 1930–1944 // Canadian Historical Review*. V.LXII. No. 1. P. 39–83.
150. Tassonyi A. (1994). *Debt Limits and Supervision: An Issue in Provincial-Municipal Relationships in Times of Fiscal Crisis - A Comparisons of the 1930's and the 1990's, Government and Competitiveness Discussion Paper, School of Policy Studies, Queen's University, Kingston*.
151. Tassonyi A. (1997). *Financing Municipal Infrastructure in Canada's City-Regions / in Paul A.R. Hobson and France St-Hilaire (eds.). Urban Governance and Finance: A Question of Who Does What (Montreal, IRPP)*. P. 171–205.
152. Ter-Minassian T. (1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice, International National Monetary Fund*. Washington, D.C.
153. Tiebout C. (1956). *A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy*. 64: 416–424.
154. Treisman D. (1999). *After the Deluge, Regional Crises and Political Consolidation in Russia, University of Michigan*.
155. *Trends and Policies in Privatization (1994)*. Vol. II. No 1. Organization for Economic Co-operation and Development. Centre for Co-operation with Economies in Transition.
156. Vigneault M. (2005). *Intergovernmental Fiscal Relations and the Soft Budget Constraint Problem. Working Paper Series*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.
157. Von Hagen, Jurgen and Matz Dahlberg (2002). *Swedish Local Government: Is There A Bailout Problem? Prepared*

- for the Project on Fiscal Federalism in Sweden. Center for Business and Policy Studies.
158. Von Hagen, Jurgen and Ian J. Harden (1995). Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline // *European Economic Review*. 39(3-4). April: 771–779.
 159. Wagner R.E. (1976). Revenue Structure, Fiscal Illusion and Budgetary Choice // *Public Choice*. Vol. 25. P. 45–61.
 160. Wallis J., Grinath A., Sylla R. (1998). Debt, Default, and Revenue Structure: Public Lands, Property Taxes, and the Debt Crisis in Indiana and the North in 1841. Mimeo. University of Maryland, Department of Economics.
 161. Wang S. (1997). China's Fiscal Reform in 1994: An Initial Assessment // *Asian Survey (U.S.)*. 37: 801–817.
 162. Wang Y. (1991). Economic Reform, Fixed Capital Investment Expansion, and Inflation: A Behavior Model Based on the Chinese Experience // *China Economic Review*. 2(1). P. 3–27.
 163. Webb S.B. (2003). Argentina: Hardening the Provincial Budget Constraint / In Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J. (ed.) *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England.
 164. Wetzel D., Papp A. (2003). Strengthening Hard Budget Constraints in Hungary / In Rodden J., Eskeland G.S., Litvack J. (ed.) *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. The MIT Press Cambridge, Massachusetts. London, England.
 165. Wildasin D. (1989). Interjurisdictional Capital Mobility: Fiscal Externality and a Corrective Subsidy // *Journal of Urban Economics*. Vol. 25. P. 193–212.
 166. Wildasin D. (1997). Externalities and Bailouts, Hard and Soft Budget Constraint in Intergovernmental Fiscal Relations. The World Bank, Development Research Group.
 167. Wilde J. (1971). Grants-in-Aid: the Analytics of Design and Response // *National Tax Journal*. Vol. 24.

168. Wilde J.A. (1968). The Expenditure Effects of Grant-in-aid Programs // *National Tax Journal*. XXI. September. P. 340–348.
169. Willis E., Garman C., Haggard S. (1997). The Politics of Decentralization in Latin America, Department of Political Science, University of California – San Diego, LaJolla, CA. Processed.
170. Wilson J. (1999). Theories of Tax Competition // *National Tax Journal*. Vol. 52. P. 269–304.
171. World Bank (1996). The Chinese Economy: Fighting Inflation, Deepening Reforms, A World Bank Country Study.
172. World Bank (1999). Intergovernmental Finance in Hungary: Continuous Progress, Continuous Change and Options for Reform, Subnational Development Program. DRAFT. (5/07/99).
173. Zampelli E. (1986). Resource Fungibility, the Flypaper Effect, and the Expenditure Impact of Grants-in-Aid // *The Review of Economics and Statistics*. Vol. 68. Issue 1. Feb. P. 33–40.
174. Анализ уровня жизни и дифференциации доходов в регионах России при разработке адресных программ социальной помощи населению (2001). М.: Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований.
175. Анализ доходных источников и расходных обязательств муниципальных образований (2003). Рук. авт. кол. – И.В. Стародубровская. М.: Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований.
176. Бюджетный федерализм: проблемы, теория, опыт. (2001). М.: Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований.
177. Гайдар Е.Т. (1999). Наследие социалистической экономики: макро- и микроэкономические последствия

- мягких бюджетных ограничений. Научные труды № 13Р. М.: Институт экономики переходного периода.
178. Гайдар Е.Т., Кошкин В.И. (1984). Хозрасчет и развитие хозяйственной самостоятельности предприятий. М.: Экономика.
 179. Годовые обзоры «Российская экономика. Тенденции и перспективы». М.: ИЭПП (за различные годы).
 180. Добня С. (1999). Рынок городских облигационных займов и его дальнейшие перспективы // Рынок ценных бумаг. № 19. С. 58–61.
 181. Журавская Е., Макрушин А., Слинко И. (2003). Причины и следствия слабости бюджетных стимулов в России на местном уровне. М.: ЦЭФИР.
 182. Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. (2002). Система федеральной финансовой помощи субъектам РФ и фискальное поведение региональных властей в 1994–2000 годах // Вопросы экономики. № 8. С. 31–50.
 183. Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С. (2003). Анализ перераспределения средств между бюджетами субъектов Российской Федерации в рамках системы межбюджетных отношений. Оценка стабилизационных свойств перераспределительных инструментов российских федеральных властей. М.: Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований.
 184. Луговой О., Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. (2001). Оценка налогового потенциала и расходных потребностей субъектов Российской Федерации. М.: Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований.
 185. Опыт и перспективы реализации программ реформирования региональных финансов (2003). Материалы Всероссийского совещания. Чебоксары, 6–8

- февраля 2003 г. / Под ред. А.М. Лаврова, Н.В. Смирнова. Чебоксары: РГУП "ИПК "Чувашия".
186. Синельников-Мурылев С.Г. (1995). Бюджетный кризис в России: 1985–1995 годы. М.: Евразия.
 187. Трунин И., Катамадзе А., Назаров В. (2005). Межбюджетные отношения и субнациональные финансы // Российская экономика в 2004 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП. С. 75–146.
 188. Экономика переходного периода (2003). Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998 – 2002. М.: Дело. С. 231–272.

**Синельников-Мурылев Сергей Германович
Кадочников Павел Анатольевич
Трунин Илья Вячеславович
Четвериков Сергей Николаевич
Виньо Марианна**

**Проблема мягких бюджетных ограничений
российских региональных властей**

Редактор: *Главацкая Н.*
Корректор: *Андреянова Н.*
Верстка: *Юдичев В.*

Подписано в печать 13.06.2006.
Тираж 400 экз.

125993, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (495) 629–6736

Факс (495) 203–8816

www.iet.ru

E-mail: info@iet.ru