

*Межбюджетные отношения в
Российской Федерации*

Вводная лекция

*Мигара Де Сильва
Институт Всемирного банка*

Вначале поставим четыре вопроса

• *Что такое децентрализация?*

(межбюджетные отношения)

• *Для чего нужна децентрализация:*

преимущества, потенциальные проблемы

– Три главных цели децентрализации

• *Чему учит история?*

• *Почему реформы в сфере межбюджетных отношений значимы для России?*

– (важность этого учебного курса)

1. Что такое децентрализация?

- Она предполагает передачу *политических, бюджетных и административных полномочий* на субнациональные уровни государственной власти.
- Три варианта децентрализации:
 - ✓ **Делегирование** – субнациональным территориальным единицам предоставляются отдельные функции по предоставлению услуг, но они находятся под надзором центрального органа власти и подотчетны ему. *Промежуточная форма*
 - ✓ **Предоставление автономии** – передача субнациональным территориальным единицам права самостоятельно принимать решения по административным, финансовым и социальным вопросам. Это наиболее полная форма децентрализации.
 - ✓ **Деконцентрация** – децентрализация центральных министерств (распределение полномочий по принятию решений и т. д. среди разных уровней государственной власти; например, от столицы к провинции/области). Это *самая слабая форма* децентрализации.

Продуманная система межбюджетных отношений содержит элементы всех трех вариантов.



2. Для чего нужна децентрализация?

В целом, реформы в сфере межбюджетных отношений преследуют три основные цели:

- Политическая и макроэкономическая стабильность
- Рациональное размещение ресурсов
- Равенство – достигаемое межрегиональной (*горизонтальной*) и внутрирегиональной (*вертикальной*) сбалансированностью бюджета

□ Рациональное размещение ресурсов остается *главной целью* децентрализации; две другие цели также крайне важны для создания устойчивой и бесперебойно функционирующей системы межбюджетных отношений. Все три цели тесно связаны между собой. При том, что политическая и макроэкономическая стабильность - неперемное условие успеха в решении задачи рационального использования ресурсов, меж- и внутрирегиональное равенство способствует закреплению этого успеха.

□ Непродуманная межбюджетная система может обернуться серьезной угрозой для политической стабильности, ухудшить макроэкономическую ситуацию и вызвать значительный бюджетный дисбаланс, что приведет к меж- и внутрирегиональному неравенству.

2. Для чего нужна децентрализация? (II)

Политическая и макроэкономическая стабильность

- Одна из главных задач децентрализации - поддержание политической стабильности в условиях, когда действует тенденция к «локализации» - особенно при наличии имеющих давнюю историю этнических и географических барьеров (примеры: Южная Африка, Уганда, Шри Ланка, Нигерия, Эфиопия).
- Если децентрализация проводится некомпетентно, она может подорвать макроэкономическую стабильность. Пример - Филиппины, где почти 50% налоговых поступлений в центральный бюджет распределяется по нижестоящим бюджетам. Это ограничивает для правительства возможность корректировать центральный бюджет в случае макроэкономических потрясений.
- Когда значительная децентрализация государственных финансов не сопровождается созданием соответствующих институциональных механизмов, нижестоящие правительства, уступая требованиям населения, имеют тенденцию увеличивать расходы и снижать налоги, что порождает еще большую макроэкономическую *нестабильность* (пример - Аргентина и Бразилия). *Поэтому должны существовать жесткие бюджетные ограничения на заимствования на субнациональном уровне. Кроме того, очень важно, чтобы полномочия, переданные центром нижестоящим органам власти, были обеспечены соответствующим финансированием.*

Макроэкономическая нестабильность возникает из-за неспособности правительства вводить жесткие бюджетные ограничения. Но наложение таких ограничений требует политической воли. Как это ни парадоксально, иногда прошедший кризис побуждает власти к принятию здоровой экономической политики.

2. Для чего нужна децентрализация? (III)

- Ежегодно сталкиваясь с необходимостью обеспечивать политическую стабильность через различные формы децентрализации и одновременно сохранить способность реагировать на экономические кризисы, некоторые государства склонны поддерживать децентрализацию *де-юре*, но не *де-факто*.
- Показателен в этом смысле пример Индии. Конституция предоставляет индийским штатам значительные полномочия в области бюджета и нормативного регулирования. Однако, ввиду (i) унитарного конституционного устройства, (ii) практики центрального планирования и (iii) наличия доминирующей политической партии, центр сохраняет за собой большие полномочия.
- Напротив, в Китае система в большей степени опирается на механизм *переговоров* между центром и субъектами четырех нижестоящих уровней (провинций, префектур/городов, округов и поселков), а не на правила, закрепляющие конкретные полномочия за каждым уровнем.
- Страны, где субнациональным территориальным образованиям предоставлены большие права, развиваются в условиях макроэкономической стабильности. Примеры: США, Германия, Канада и Швейцария.
- В ряде исследований показано, что децентрализация не создавала серьезной угрозы для стабильности, особенно в США и Западной Европе. Даже в Латинской Америке доля субнациональных заимствований (за исключением федеральных штатов) в общем дефиците национального бюджета, до сих пор оставалась незначительной (Отчет о мировом развитии ВБ, WDR 1999/2000).

2. Для чего нужна децентрализация? (IV)

Пример Аргентины наглядно показывает, почему нужны бюджетные ограничения.

До 1991 г., когда был принят “План конвертируемости”, провинции имели право привлекать крупные кредиты банков, расположенных на их территории; долговые обязательства затем учитывались Центральным банком. В 1990 г. 20 провинциальных банков обеспечивали более 60% кредитных средств, привлекавшихся властями провинций. Чтобы не допустить банкротства некоторых из этих банков, Центральному банку приходилось переучитывать векселя на крупные суммы.

После 1991, в связи с введением “Плана конвертируемости”, ЦБ был фактически преобразован в валютный совет – что потребовало установления 100-процентного резервного требования. В 1992 г. был пересмотрен устав ЦБ: ограничено его право приобретать новые внутренние активы, запрещена гарантия банковских депозитов. (Dillinger & Webb, World Bank, 1999). В ходе этих институциональных реформ на банки провинций были наложены жесткие бюджетные ограничения, что помогло стране избежать макроэкономических кризисов в 1990-е гг.

Главный вывод: бюджетная децентрализация, сопровождаемая должными институциональными реформами, укрепит макроэкономическую стабильность.

2. Для чего нужна децентрализация? (V)

Рациональное размещение ресурсов

- Благодаря тому, что субнациональные органы власти располагаются ближе к местному населению и имеют к нему доступ, они располагают самой полной информацией об услугах местного уровня и поэтому лучше всего могут удовлетворять местный спрос на услуги и решать проблемы, связанные с их предоставлением.
- Местные власти в большей степени подотчетны населению, которое они обслуживают и с которым они находятся в постоянном близком взаимодействии. Однако при отсутствии социального капитала (активных политических групп, механизмов выражения общественного мнения и общественного мониторинга - всего того, что гарантирует прозрачность) местные органы власти подвержены опасности “захвата” местной элитой.
- Субнациональные территориальные субъекты могли бы более эффективно собирать налоги и другие доходы из местных источников, финансировать местную инфраструктуру и успешно решать проблемы с обеспечением социальных услуг – образования, здравоохранения – на местном уровне, путем развития механизмов мониторинга, установления целевых показателей результативности, привлечения частного сектора и т. д.
- Еще одно преимущество продуманной децентрализованной структуры в том, что она может стимулировать конкуренцию между местными/региональными субъектами и другими субнациональными территориальными образованиями. Пример: соревнование между индийскими штатами Карнатака (Бангалор) и Андхра-Прадеш (Хайдарабад) за инвестиции (отечественные и иностранные) в информационные технологии и за профессиональные кадры.

2. Для чего нужна децентрализация? (VI)

- Бытует ошибочное мнение, что многослойная иерархия субнациональных территориальных субъектов однозначно приведет к более качественному управлению бюджетом и предоставлению услуг.
- Существует некоторый оптимальный размер местного субъекта (наподобие *фирмы*), обеспечивающий максимальную эффективность. Дальнейшее дробление с большой вероятностью снизит функциональный потенциал местных субъектов - главным образом, ввиду бюджетных и административных ограничений.
- Когда дробление становится серьезным препятствием, субнациональные субъекты могут (а) выделить районы для делегирования некоторых функций или (б) заключить межрегиональные соглашения о совместном представлении услуг; пример - муниципальные федерации в скандинавских странах.

2. Для чего нужна децентрализация? (VII)

В некоторых ситуациях децентрализация негативно отражается на качестве услуг местного уровня. Однако это происходит в основном вследствие ошибок, допущенных при построении программы реформ, *в том числе из-за отсутствия надлежащих институциональных механизмов.*

Это часто происходит тогда, когда ресурсы и полномочия, переданные местным субъектам, четко не соотнесены с возложенными на них задачами. Например, центральное правительство может отменять решения местных властей, или объем поступлений, выделяемых на финансирование местных услуг, недостаточен для удовлетворения даже минимального спроса.

Качество государственных услуг также может ухудшиться, если при передаче местным властям тех или иных функций не создаются необходимые институциональные механизмы. Все может ограничиться передачей власти от центральной элиты к местной. Пример: кастовая система в Индии - участие местного населения в принятии решений зависит от кастовой принадлежности; мнение бедных практически не учитывается.

Важно также передавать полномочия на те нижестоящие уровни, которые наиболее способны осуществить желаемые перемены. Например, в Центральной Америке передача управления начальным школьным образованием из центра на уровень провинций и местных муниципалитетов имела слабый эффект; когда же эти полномочия были переданы непосредственно школам, качество образования повысилось (Отчет о мировом развитии ВБ, WDR 1999/2000).

2. Для чего нужна децентрализация? (VIII)

Равенство

Положительное или отрицательное влияние децентрализации на межрегиональное равенство определяется двумя факторами: *горизонтальным* и *вертикальным бюджетным балансом*.

Горизонтальный баланс означает возможность за счет бюджета при определенных издержках обеспечить минимальный уровень услуг во всех субнациональных территориальных образованиях. То есть, население бедных регионов вынуждено платить больше (в % отношении к доходу) за получение того же уровня услуг, чем население богатых регионов. Объем средств, поступающих в бюджет от каждого региона, может быть разным ввиду значительных расхождений по размеру налоговой базы. Для решения проблемы неравенства в большинстве децентрализованных бюджетных систем практикуются *выравнивающие субсидии*.

В Австралии, Канаде и Германии эти субсидии являются гарантией минимального уровня услуг. Во Вьетнаме, несмотря на то, что подушевой доход беднейших провинций составляет лишь 9% подушевого дохода более богатых провинций, на них приходится 59% расходов - это возможно благодаря трансфертам из центрального бюджета (Отчет о мировом развитии ВБ, WDR 1999/2000).

2. Для чего нужна децентрализация? (IX)

При неправильной организации выравнивающих трансфертов - т.е. когда они предоставляются произвольно, на основе переговоров, а не в зависимости от бюджетного потенциала регионов - эти субсидии становятся отрицательным стимулом для субнациональных органов власти, побуждая их (а) воздерживаться от повышения местных налогов как политически непопулярной меры и (б) занижать налоговую базу своих регионов, чтобы в большем объеме получать доход (субсидии) из центрального бюджета.

Вертикальный баланс (“разрыв”): имеется в виду разница между расходными и доходными полномочиями, переданными на субнациональные уровни. Если расходы превышают доходы, целесообразны **трансферты** из центра в нижестоящие бюджеты.

Одна из причин углубления бюджетного разрыва в ряде стран заключается в том, что центральные власти возлагают на нижестоящие субъекты дополнительные “обязательства” по федеральным программам, не гарантируя при этом достаточного объема финансирования на выполнение этих задач [**“Сделай больше, обходясь меньшим”**]. Это *обязательства, не подкрепленные финансированием*.

Проблема неподкрепленных обязательств актуальна не только для России - она существует во всех федеральных государствах. Эта проблема указывает на **нечеткость разграничения полномочий** между соответствующими органами власти в условиях меняющегося характера межбюджетных отношений. Однако страны различаются по масштабам проявления данной проблемы и по институциональным механизмам, созданным для ее преодоления.

2. Для чего нужна децентрализация? (X)

В России целый ряд федеральных законов содержит требование к субнациональным субъектам об обеспечении услуг на уровне, диктуемом из центра (стандарты, нормы). Однако нижестоящие органы власти редко получают налоговые полномочия, а система трансфертов носит произвольный, ограниченный характер и складывается в основном в процессе переговоров. Иногда это приводило не к выравниванию бюджетов, а к прямо противоположному результату.

В Германии федеральное правительство не обязано выделять нижестоящим субъектам средства при введении новых бюджетных обязательств. Но споры возникают редко благодаря согласительному механизму, который играет ключевую роль. Федеральное правительство ведет активные консультации с властями регионов через различные специальные советы, тщательно оценивая влияние предложенных бюджетных обязательств на ситуацию с равенством.

Может происходить и обратное, *во всяком случае, в принципе*. То есть, субнациональные органы власти могут добровольно перечислять избыточный доход в центральный бюджет. Однако на практике обязательства по “*обратным трансфертам*” создает у субнациональных органов власти заинтересованность в повышении или завышении своего бюджета, либо в ослаблении мер по сбору налогов. Ситуацию осложняют поступления за пользование природными ресурсами. Ведутся споры о том, могут ли субнациональные территориальные образования оставлять себе часть этих доходов, или они должны передавать все средства в центральный бюджет. Этот вопрос имеет серьезный политический подтекст.

3. Чему учит история?

Л. Толстой писал: история учит тому, что она ничему не учит. Но это не так.

Из истории все же можно извлечь некоторые уроки/рекомендации:

Институционально закрепить соотношение полномочий между национальным и нижестоящими органами власти, установив единообразные четкие правила вместо иерархической системы государственного управления.

Для стабильности и прозрачности системы межбюджетных отношений необходима отлаженная институциональная структура, которая будет способна разрешать конфликты, возникающие при распределении расходных полномочий между уровнями государственной власти (Martinez-Vazquez & Voex).

Система межбюджетных отношений, основанная главным образом на практике переговоров, то есть на мягких бюджетных ограничениях, несомненно, придет к краху.

Система трансфертов должна строиться с учетом бюджетного потенциала, необходимого уровня расходов и налоговой базы.

При децентрализации функций следует децентрализовать и источники поступлений. Децентрализовать доходы прежде децентрализации расходов - все равно, что поставить телегу впереди лошади. В этом случае будет сужена база доходов центрального бюджета (как это произошло на Филиппинах).

Центр способен лучшим образом построить и профинансировать механизмы перераспределения, тогда как нижестоящие субъекты могут более эффективно обеспечить реализацию и административную поддержку стандартизованных мер государственной политики.

4. Почему реформы межбюджетных отношений значимы для России?

Крайняя неоднородность по запасам ресурсов: На пять самых богатых регионов – Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО, Тюменскую область, Татарстан и Якутию (Саха) - где в сумме проживает около 6% населения, приходится почти 53% всех региональных поступлений от налогов, сборов и платежей за пользование природными ресурсами (данные 1997 г.). Один только Ханты-Мансийский автономный округ (равный по площади Франции), в котором проживает 1/50 населения России, производит 80% российской нефти.

Предоставление субнациональным органам власти неограниченных прав заимствования может привести к макроэкономической нестабильности. Пока неясно, были ли такие заимствования (облигации, векселя) причиной падения курса рубля в августе 1998 г. Направление кредитных средств на финансирование текущих (а не капитальных) расходов субнациональных бюджетов может в будущем иметь опасные макроэкономические и политические последствия.

Не подкрепленные финансированием обязательства по расходам, усугубляющие вертикальный (бюджетный) дисбаланс, остаются одной из главных проблем в сфере межбюджетных отношений в России.

Горизонтальный бюджетный дисбаланс - еще одна тревожная тенденция, ведущая к углублению неравенства между регионами.

Каким образом три главные цели децентрализации освещаются в модулях курса?

