



**Дележ
пирога**

Как государственное планирование и финансирование работают в Индии

Штаты и центральное правительство объединяют усилия для реализации целого ряда программ

ТАПАС К. СЕН

С учетом конституционного разделения власти и обязанностей, практическая работа федеральной финансовой системы Индии определяется функциями трех учреждений.

Высшая Финансовая Комиссия (ВФК) и Государственная Финансовая Комиссия (ГФК) — учреждения, обладающие конституционным правом надзора за системой и периодического проведения необходимых изменений ее структуры и параметров. Третье учреждение, Комиссия по Планированию, несмотря на потерю некоторых полномочий, остается ключевым игроком, так как именно она одобряет выдачу грантов. Кроме того, одобрение штатных проектов планирования этим учреждением позволяет штатам более легко получать кредитное финансирование. Третья группа включает отраслевые министерства, а также Министерство Финансов Правительства Индии.

Перевод платежей штатам

Значительные суммы переводятся из центра в бюджеты штатов для выполнения плановых проектов центра, а также проектов, финансируемых центром, которые разрабатываются центральной властью и проводятся в жизнь отдельными штатами.

Традиционно, ВФК ограничивает свою деятельность общим текущим счетом (соотношением экспорта и импорта на рынке товаров и услуг), в то время как главные государственные капиталовложения управляются Комиссией по Планированию. ВФК обычно работает путем размещения текущих расходов на внеплановом счету каждого штата с использованием комбинации нормативных и фактических расчетов.

Эта методика приводит к профициту или дефициту (без учета переводов из центра) в каждом штате. В то же время, комиссия определяет ту долю общих налоговых поступлений центрального правительства (раньше она ограничивалась двумя видами налогов — подоходным налогом с населения и акцизными сборами), которая может быть передана штатам. Затем вырабатывается формула распределения общей доли налоговых поступлений штатов между

Тапас К. Сен — старший научный сотрудник Национального института Государственного финансирования и политики в Нью-Дели. Степень доктора философии по экономике получил в Институте политики и экономики имени Гокхле. За 25 лет исследовательской деятельности работал в различных областях госэкономики. Основные научные интересы: федеративная финансовая система и финансовая деятельность государства на различных уровнях. Сотрудничал также в таких областях, как корпоративное налогообложение, государственные расходы, субсидирование и налогообложение нефтяного сектора. В настоящее время работает в Индии над темой финансирования развития человеческого потенциала.



Фото: Рейтер, Пунит Парнджипте

Экономическое планирование является важным вопросом для Индии с начала 1950-х годов. Премьер-министр Манмохан Сингх (справа) и Председатель комиссии Индии по планированию совместно с министром финансов П. Чидамбарамом присутствуют на встрече с представителями Азиатского Банка Развития в Хайдарабаде, май 2006 г.

отдельными штатами. Для каждого штата, где имеется дефицит до перечисления налогов, размер дефицита уменьшается приблизительно на сумму налоговых переводов, а остаток дефицита покрывается через целевые субсидии.

Кроме этого, ВФК также выполняет следующие функции:

- выделяет компенсирующие гранты;
- выделяет гранты на специальные нужды штатов, по своему собственному усмотрению;
- дает рекомендации по созданию бюджетных механизмов для устранения последствий стихийных бедствий;
- даёт рекомендации по принятию мер, необходимых для устранения задолженности штатов центральному правительству.

Кроме того, ВФК периодически даёт консультации по вопросам, касающимся финансовых взаимоотношений штатов и центра.

Пятилетние планы

Начиная с 1951 года, центральное правительство Индии устанавливает Пятилетние планы экономического развития отдельных секторов. Основная миссия Комиссии по Планированию состоит в оказании помощи штатам и центральному правительству в формировании и реализации Пятилетних планов, а также одобрении таких планов. В рамках этого процесса Комиссия также координирует оказание помощи центром штатам в воплощении



Вирбадра Сингх, главный министр штата Химачал Прадеш, приветствует Монтека Сингха Алувалиа (справа), заместителя председателя Комиссии Индии по планированию.

Пятилетних планов. Эта помощь обычно основывается на стандартной формуле, по которой Комиссия по Планированию получает некоторую свободу действий. Однако Комиссия играет также косвенную роль в других денежных переводах из центра в штаты.

Схемы централизованного планирования (полностью финансируемые центром) и схемы централизованного субсидирования (обычно частично финансируемые центром) также утверждаются Комиссией по планированию; за реализацию данных схем отвечают соответствующие подразделения центрального правительства. Некоторые ранние программы и все последние программы на деле претворяются в жизнь штатами. Штатам возмещаются все расходы, связанные с реализацией схем централизованного планирования, однако в отношении схем централизованного субсидирования существует система долевых субсидий. Данная система стала доминировать по крайней мере в двух областях: программах по борьбе с нищетой и повышению уровня занятости населения и начальном образовании.

Кроме той роли, которую отраслевые министерства играют в отношении схем централизованного планирования и схем централизованного субсидирования, отдельные отраслевые министерства часто тесно взаимодействуют со штатами, которые становятся частью системы бюджетного федерализма в Индии. Например, министерства нефтеперерабатывающей и добывающей промышленности играют ключевую роль в распределении государственных ресурсов, полученных в этих секторах экономики. Штаты имеют право на получение компенсаций, размер которых определяется центральным правительством.

Плата за право добычи нефти и газа уходит в небытие

В результате недавних изменений в системе нефтедобычи и разработки нефтяных месторождений плата за право разработки природных ресурсов начала значительно устаревать. Данная ситуация была изучена ВФК, которая рекомендовала предоставлять штатам часть дохода, поступающего в бюджет центрального правительства в результате изменений в системе. Аналогичным образом, Центральное министерство пищевой промышленности и сельского хозяйства играет важную роль в распределении большого количества соответствующих субсидий на производство пищевых продуктов (а именно, ряда субсидий между потребителями, производителями и государственным сектором).

Как уже упоминалось, Финансовые комиссии штатов (ФКШ) — это второй тип учреждений, на конституционном уровне отвечающих за контроль над финансовой системой. Такие комиссии могли бы стать эффективным механизмом в улучшении финансовых отношений между штатами и органами местного управления Индии, однако они еще не заявили о себе в полной мере.

Министерство финансов — это основное ведомство, задействованное в реализации принципов бюджетного федерализма в Индии, так как именно это министерство отвечает за выполнение всех рекомендуемых перечислений

средств и фактическое поступление потока ресурсов в штаты. Кроме того, министерство финансов часто отвечает за детальную проработку рекомендаций, полученных в ходе их реализации; фактически, это оставляет ему некоторую свободу действий. Это хорошо иллюстрируется недавним примером: центр согласился выполнить рекомендации о передаче международной помощи штатам на изначально оговоренных условиях.

Иностранные займы

В отношении займов в иностранной валюте требовался механизм обеспечения валютного риска. Именно министерству финансов было поручено разработать альтернативные способы защиты от такого риска, проинформировать штаты об имеющихся альтернативах и убедить их выбрать тот или иной вариант. Роль Министерства финансов в поощрении дискуссий и дебатов по важным вопросам, а также его руководящая роль являются ключевыми для обеспечения нормального функционирования федеративной системы, что стало очевидно из продолжительного введения НДС на уровне штатов.

Необходимо упомянуть недавнее событие в качестве наглядного примера меняющихся очертаний бюджетного федерализма в Индии. После продолжительного периода госрегулирования процентных ставок, с начала 1990-х годов они стали регулироваться рыночными механизмами. Изначально это привело к повышению процентных ставок для всех, и процентное бремя штатов увеличилось беспрецедентным образом, что привело к возникновению серьезных финансовых проблем. Центральное правительство пришло на помощь, введя программу долгового свопа, в рамках которой большая задолженность заменялась на меньшую. К моменту свертывания программы процентные ставки снова понизились.

Из-за более низкого уровня процентных ставок кредиты центрального правительства были сравнительно дорогостоящими. Так как штаты получали большую часть кредитов от центрального правительства, сокращение процентных обязательств стало возможным благодаря замене кредитов штатов от центрального правительства на привлечение штатами рыночных средств (займов). Чтобы достичь этого, штатам перестали предоставлять часть запланированной финансовой поддержки в виде займов. Предоставлялся только грант на часть необходимых средств, а в качестве займа привлекались рыночные средства. Штатам, сталкивающимся с проблемами при привлечении рыночных займов, предлагалась поддержка центрального правительства.

Данный обзор ставил целью осветить некоторые положительные аспекты практики бюджетного федерализма в Индии. Сегодня ситуация в мире в целом и в стране в частности меняется настолько быстро, что к относительно неизменным положениям, закрепленным в Конституции, необходимо будет добавить систему, которая способна реагировать на меняющиеся нужды. Конечно, базовые изменения можно внедрить только путем внесения поправок в Конституцию. Примером тому служат 73 и 74 поправки к Конституции, формально признающие органы сельского и городского управления.

Однако институты, отвечающие за деятельность системы на основном уровне, должны быть готовы к корректировке системы в рамках их полномочий, чтобы соответствовать окружающей действительности. Гибкость, проявленная системой бюджетного федерализма в Индии, сулит ей светлое будущее. Другим положительным аспектом было желание всех участников играть по установленным правилам игры. Лучший тому пример — тот факт, что ни центральное правительство, ни штаты никогда серьезно не оспаривали решения ВФК, что абсолютно необходимо для эффективного проведения арбитражного разбирательства, поскольку, в конечном счете, Финансовые комиссии являются арбитрами между правительствами, предоставляющими, и правительствами, получающими финансовую поддержку.

