

**Дележ
пирога**

СПЕЦИАЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ:

Разделение налогов, ресурсов и долга в федерациях

Переосмысление основ бюджетного федерализма

Некоторые новые обязательства для городов и регионов в условиях глобализации и информационной революции

АНВАР М. ШАХ

Бюджетный федерализм имеет дело с принятием экономических решений в федеративных системах правления, в которых государственные решения принимаются различными уровнями власти.

Федеративные страны значительно отличаются друг от друга характером бюджетного федерализма, особенно в том, что касается разделения налоговых полномочий между различными уровнями власти и связанных с этим финансовых механизмов.

Например, Бразилия, Канада и Швейцария — это высоко децентрализованные федерации, в то время как Австралия, Германия, Малайзия и Испания являются относительно централизованными. Распределение финансовых полномочий между членами федерации также может быть асимметричным. Например, некоторые члены могут находиться в неравном положении и, следовательно, пользоваться меньшей степенью автономности в силу специфических условий по сравнению с другими. Это имеет отношение к Джамму и Кашмиру в Индии и Чечне в России.

Другие члены федерации, напротив, находятся в более выгодном положении, например, Сабах и Саравак в Малайзии и Квебек в Канаде.

Федеративная система может предоставить своим членам выбор степени их равенства как, например, предоставление возможности входить или не входить в состав федерации в Канаде; испанские соглашения со склонными к отделению регионами; исключения в Договоре Европейского Союза, сделанные для Великобритании и Дании.

Финансовые соглашения, проистекающие из этих вариантов, обычно подвергаются периодическому пересмотру и переопределению с целью приспособления к меняющимся обстоятельствам как внутри, так и за пределами национальных границ. В Канаде такой периодический пересмотр (the sunset clause) предписывается законом, в то время как в других федеративных странах изменения могут произойти просто в результате того, как интерпретируются

Доктор Анвар М. Шах — ведущий специалист в области государственного управления, руководитель группы по вопросам государственного управления в Институте Мирового банка. Ранее работал в министерстве финансов при правительстве Канады и канадской провинции Альберты. Работал также в Агентстве по международному развитию в качестве экономиста по вопросам народонаселения и здравоохранения, микрoэкономиста — в Институте экономического развития в Пакистане и в межправительственном совете ООН по вопросам изменения климата.

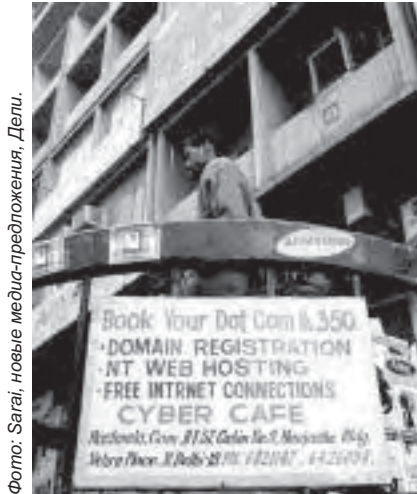


Фото: Satraj. Новые медиа-предложения, Делли.

Наступление информационной революции в Нью-Дели. Новые технологии и мировые рынки часто идут рука об руку.

судами различные конституционные условия и законы, как это имеет место в Австралии и Соединенных Штатах, либо различными распоряжениями правительств, как это происходит в большинстве федеративных государств.

В последнее время возможность выбора ограничена стремительными переменами, порождаемыми информационной революцией и возникновением новой мировой экономики «без границ». Эта статья освещает некоторые основные проблемы в федеративных странах, а также реакцию на них на местах.

Проблемы конституционного федерализма

Информационная революция и глобализация ставят особые задачи перед конституционным устройством государств. Информационная революция, позволяющая добиться прозрачности в действии властей,

позволяет гражданам требовать большей отчетности от своих правительств. В рамках процесса глобализации становится очевидным, что, как писал Дениэл Белл, «государства-нации слишком малы, чтобы справиться с крупными проблемами, и слишком велики, чтобы обращать внимание на мелочи».

Глобализация и информационная революция представляют собой постепенный сдвиг в пользу возникновения органов управления на сверх-национальном уровне и органов местного самоуправления. В ходе адаптации к новым условиям наблюдается растущее напряжение между различными уровнями управления в федеративных системах, связанное с необходимостью пересмотра ролей и функций и сохранением своей значимости. Одним из непрерывных источников напряженности являются финансовые расхождения по вертикали или несоответствие между доходами и необходимыми расходами на нижних уровнях управления.

Финансовые расхождения по вертикали и автономия доходов на региональных уровнях управления остаются областями беспокойства в федеративных странах, где централизованные налоговые поступления превышают объем, необходимый для покрытия федеральных затрат. Это ведет к ненужному влиянию центра и политическому контролю над региональной политикой и может негативно повлиять на отчетность по принципу «снизу вверх». Это является предметом беспокойства на государственном уровне в Австралии, Германии, Индии, Мексике, Канаде, Нигерии, России, Испании и Южной Африке.

В Нигерии особую озабоченность вызывает система централизованного распределения доходов от природных ресурсов страны. В Германии финансовые расхождения требуют более широкого анализа проблем распределения и

пересмотра разделения полномочий между тремя уровнями управления: федеральным, земельным и муниципальным. Предстоит еще достичь согласия в отношении нового представления о финансовом федерализме в Германии.

В последнее время наметились две тенденции в изменяющемся балансе сил внутри стран: (а) неуклонное ослабление роли штатов/провинций — и (б) усиливающаяся роль органов местного самоуправления при многоуровневом управлении.

Уменьшение значимости штатов и провинций

Федеральные правительства Бразилии, Канады, Германии, Индии, Малайзии и России добились значительных преимуществ в сфере разделения полномочий между федеральными и региональными уровнями власти. В Бразилии компенсационные выплаты и забронированные доходы ограничивают гибкость бюджета на государственном уровне. В Южной Африке задача финансирования сферы социального обеспечения возложена на центральное правительство. Федеральное правительство США постоянно берет на себя все больше и больше полномочий, в то же время возлагая ответственность за их реализацию на правительства штатов и органы местного самоуправления.

Часто это осуществляется посредством передачи нефинансируемых мандатов или при недостаточном финансировании. В Канаде и США федеральные правительства частично финансируют свои долги путем сокращения финансовых трансфертов в провинции/штаты.

Еще один аспект конфликта, возникающего между федеральным центром и субъектами федерации, обозначился в странах, где обе стороны (федеральное правительство и штаты или провинции) являются конституционно признанными системами управления, как это наблюдается в Австралии, Канаде и США, и где местные органы самоуправления несут вспомогательную роль. В этих странах федеральные власти пытаются построить прямые отношения с местными органами власти, и в этом процессе не принимают во внимание правительства штатов.

Это является предметом озабоченности в Бразилии, Канаде и США, где экономическая значимость правительств штатов для жизни людей постепенно уменьшается, хотя их конституционная и политическая роль все еще остается сильной. Кроме того, такая политика затрудняет вертикальную координацию, а также ограничивает возможности правительств штатов справиться с бюджетным неравенством внутри своих границ.

В Индии федеральное правительство сохраняет за собой сильную роль в делах штатов через назначение федеральных чиновников на ключевые позиции, где принимаются решения. В общем и целом, роль промежуточного уровня управления в федеративных системах идет на убыль, за исключением Швейцарии, где кантоны играют более сильную конституционную роль, а также имеют более сильную

поддержку со стороны местных жителей. Однако кантоны в Швейцарии больше похожи на местные органы власти в крупных федерациях, таких как Канада, США и Индия.

Сопrotивление новому видению роли местного самоуправления

Глобализация и информационная революция, с другой стороны, укрепляют локализацию и усиливают роль местных органов власти в системе управления. Это требует от местных правительств выступать в роли покупателей местных услуг и посредников в системе управления, помимо выполнения ими роли по обеспечению государственных услуг и по контролю над выполнением решений штатов и центра в области совместного управления.

Тем не менее, местные органы самоуправления сталкиваются с определенным сопротивлением со стороны правительств своих штатов в областях социальной политики. В Бразилии, Индии и Нигерии местные органы власти имеют конституционный статус и, следовательно, больше возможностей защитить свою роль. В Швейцарии прямая демократия обеспечивает сильную роль органов местного самоуправления, а в Бразилии и Швейцарии местные органы играют всеобъемлющую и автономную роль в пределах сферы своих полномочий.

В большинстве других федеративных стран местные органы самоуправления являются подопечными штата, имея незначительную автономию. Способность местных органов отстоять себя зависит от гражданских полномочий, порожденных информационной революцией, т.е. гражданской осведомленностью о своих правах и обязанностях для того, чтобы требовать отчета от властей в том, что касается прозрачности и открытости деятельности правительства.

Россия в этом вопросе представляет пример страны, где местные органы самоуправления не смогли отстоять свою автономную позицию. В Канаде некоторые из провинций получают средства на школьное образование из центра. В Южной Африке решение основных вопросов из области здравоохранения было поручено провинциальным органам власти. В большинстве стран местным органам самоуправления не хватает финансовой автономии, и они имеют либо ограниченный, либо полностью отсутствующий доступ к динамичным, продуктивным налоговым базам, а в это время спрос на их услуги быстро растет. В США и Канаде существующие местные налоговые базы, особенно те, что связаны с собственностью, перегружены налогами, отчего нет места их дальнейшему росту. В США эта проблема осложняется ограничениями на сбор местных доходов и нефинансируемыми мандатами в расходах на экологию и социальные нужды.

Ликвидация бюджетного разрыва внутри государств

Бюджетное разделение внутри государств представляет собой важный элемент переживаемого ими экономического разделения. Это происходит потому, что вполне сопоставимые уровни государственных служб при достаточно сопоставимых уровнях налогообложения стимулируют мобильность факторов производства (земля, труд и капитал) и мобильность товаров, а также помогают создавать благоприятные условия для экономического союза.

Большинство зрелых федераций, за исключением США, стараются уделять внимание бюджетным неравенствам регионов через программу финансового выравнивания. В США нет такой федеральной программы, но при финансировании, например, сферы образования в штатах используются принципы выравнивания. В Канаде подобная программа закреплена в Канадской Конституции и даже описывается, как «клей, который скрепляет федерацию».

Большинство программ выравнивания финансируются на федеральном уровне, за исключением Германии и



Фото: Кристиано Санманна, Порто-Аллегро

Движение антиглобалистов: Всемирный Социальный форум (ВСФ) в Порто-Аллегро, Бразилия был проведен в противовес Всемирному экономическому форуму в Давосе, Швейцария. ВСФ проходил в Бразилии в 2003 и 2005 годах.



Швейцарии. В Германии зажиточные провинции делают пропорционально увеличивающиеся взносы в объединенный фонд выравнивания, а бедные провинции получают средства из этого фонда. В Швейцарии новая программа выравнивания, которая начнется в 2008 г., будет действовать при помощи объединенного фонда, взносы в который будут вноситься общими усилиями федерального правительства и процветающих кантонов.

Существует огромное разнообразие институциональных механизмов, которые разрабатывают, развивают и управляют такими программами в федеративных странах. Бразилия, Индия, Нигерия, Испания и Южная Африка принимают во внимание множество факторов финансовых возможностей и потребностей при определении равноправной доли штатов в своих программах разделения доходов. Малайзия использует дотации, исчисляемые в определенной сумме на человека, в которых средства выплачиваются по принципу «на душу населения». Россия использует гибридную программу выравнивания финансовых возможностей.

Программы финансового выравнивания в Канаде и Германии подстраивают финансовые возможности под конкретные стандарты. Австралийская программа более комплексная, она уравнивает финансовые возможности и финансовые потребности австралийских штатов, ограниченных общим фондом доходов от налогов на товары и услуги.

Последствия достижения равенства и эффективности в результате действия существующих программ выравнивания являются источником непрекращающихся дискуссий в большинстве федеративных стран. В Австралии существует недовольство существующей формулой и порождаемой ею запутанностью, связанной с компенсацией требуемых расходов.

В Канаде провинциальное владение природными ресурсами — главный источник бюджетного неравенства между провинциями, и трактовка вопроса доходов от природных ресурсов в программе выравнивания остается спорной.

В Германии и Испании применение чрезмерно прогрессивной формулы выравнивания приводит к обратному движению богатств в сторону некоторых богатых округов. Некоторые богатые земли в Германии направили этот вопрос в Конституционный Суд с целью ограничить свои взносы в фонд выравнивания. В Бразилии, Индии, Малайзии, Нигерии, России и Южной Африке много противоречий и споров порождается воздействием существующих программ на достижение равенства и эффективности.

Федерализм по принципу «позаботься сам»

Отсутствие финансовой дисциплины на региональном уровне — предмет озабоченности в федеративных странах, потому что значительная региональная автономия сочетается с возможностью срочной помощи со стороны федерации. В зрелых федерациях координация бюджетной политики в целях поддержания финансовой дисциплины осуществляется как через исполнительский и законодательный федерализм, так и через официальные и неофициальные налоговые правила.

В последние годы законодательно установленные финансовые правила обратили на себя внимание. Эти правила обретают форму контроля за равновесием доходов и расходов бюджета, ограничения долгов, контроля за налогами и расходами и референдумов по вопросам нового налогообложения и инициатив в области расходования средств. Большинство зрелых федераций не разрешают оказывать «аварийную помощь» какому-либо уровню правления со стороны центрального банка или другого уровня правления. Наличие четкой или даже нечеткой гарантии помощи и привилегированных кредитов от банковского сектора может склонить правительства к дополнительному печатанию денег, таким образом вызвав инфляцию.

Недавний опыт с программами финансового регулирования показывает, что, хотя узаконенные налогово-бюджетные

Фото: Des Pink, Halifax



Последняя рыба: уравнивательные выплаты канадского федерального правительства помогли провинции Ньюфаундленд после спада промысла трески в начале 1990 гг.

правила либо не нужны, либо недостаточны для успешного бюджетного выравнивания, они могут быть полезны для формирования длительных политических обязательств с целью достижения более привлекательных финансовых результатов, особенно в странах с вызывающими разногласия политическими институтами или коалиционными режимами. Например, такие правила могли бы быть полезны в длительной политической поддержке реформ в странах с пропорциональным представительством (Бразилия), либо с многопартийными коалиционными правительствами (Индия), либо в странах с разделением законодательных и исполнительских функций (США и Бразилия).

Налоговые правила в таких странах помогли бы ограничить использование «казенной кормушки» и тем самым улучшить финансовую дисциплину, как это было продемонстрировано опытом в Бразилии, Индии, России и Южной Африке. Австралия и Канада достигли тех же самых результатов, не имея никаких законодательных налогово-бюджетных правил, что обусловлено приверженностью к финансовой дисциплине правительств, образованных парламентским большинством. Однако финансовая дисциплина продолжает быть проблемой в Германии, и это при том, что эта страна имеет законодательно утвержденные налогово-бюджетные правила.

Швейцарский опыт — наиболее поучительный, поскольку этой стране удается поддерживать финансовую дисциплину. В целях поддержания такой дисциплины стимулы для швейцарских кантонов создаются при помощи двух важных инструментов. Первый инструмент: финансовые референдумы предоставляют гражданам возможность наложить вето на любую правительственную программу. Второй инструмент: правовое требование, узаконенное в некоторых кантонах, откладывать в успешные периоды любой профицит бюджета, который может выступить в роли «долгового тормоза» в менее успешные периоды.

Дробление внутренних общих рынков

В то время как сохранение внутреннего общего рынка является первостепенной задачей всех федеративных систем, а также основным детерминантом их практической экономической деятельности, устранение препон на пути к такому экономическому союзу остается нерешенной проблемой в федеративных странах мира.

Продолжение на стр. 25

Переосмысление основ бюджетного...

Финансовая политика, такая как «разори-своего-соседа» или «гонки-до-конца», а также барьеры на пути мобильности товаров и факторов производства могут причинить вред тем результатам, которые были получены при децентрализованном принятии решений, как указывает на это свежий опыт Бразилии, Индии, Мексики и Испании. Канадская и американская федеративные системы, с другой стороны, успешно справились с этой проблемой, заключив общий экономический союз.

Стимулы для отзывчивого управления

В большинстве федеративных государств, особенно в странах развивающегося мира, межправительственные трансферты сконцентрированы на дележе пирога, при этом не утруждая себя созданием стимулов для отзывчивого и подотчетного исполнения службы. Меры по разделению доходов часто отбивают охоту на местах собирать налоги и вводят ошибочные финансовые стимулы посредством уменьшения дефицита. Условные трансферты в большинстве федеративных стран сосредоточены на входном контроле и микро-менеджменте, тем самым подрывая местную автономию. В немногих странах, таких как США, они служат инструментом политики «казенного пирога». Практически не существует практики трансфертов, ориентированных на конечный результат, с условиями по стандартам и доступом к государственным службам, но имеющих гибкий выбор в создании программ и распределении расходов с целью создания стимулов для отчетности, базирующейся на результате. Примечательное исключение — Канадская программа трансфертов в здравоохранении (КТЗ), реализуемая федеральным правительством. Главные условия программы КТЗ заключаются во всеобщем доступе к здравоохранению и возможности пользоваться своей медицинской страховкой в разных провинциях.

Способность приспосабливаться

Федеративные страны продемонстрировали замечательную способность приспосабливаться и решать возникающие проблемы в бюджетном федерализме. В то время как проблемы, с которыми они сталкиваются, могут быть очень похожими, решения, которые они находят и приспосабливают к ситуации, всегда уникальны и основываются на местном контексте. Это прекрасным образом свидетельствует о «триумфе духа федерализма» в его нескончаемом поиске равновесия и совершенства в отзывчивом, ответственном и подотчетном управлении. Долгий марш на пути к достижению новых высот в во всеобъемлющем управлении продолжается.