

С.Н.ХУРСЕВИЧ.

***Департамент экономики федеративных отношении
Министерства экономики России***

Бюджетный федерализм и бюджетный дефицит

Одной из основных характеристик федеративного государства является соответствие базовых направлений экономической политики как в действиях федерального правительства, так и в действиях правительств субъектов федерации. Другими словами, если, например, действия центра направлены на сокращение государственных расходов, то и вся региональная

политика должна быть направлена на стимулирование сокращения расходов на уровне субъектов федеративного государства.

Наша страна пока делает только первые шаги к становлению подлинно федеративных отношений. По этой причине некоторые действия центра подчас создают для регионов стимулы, вынуждающие их к ведению политики, противоположной той, которая проводится центром.

"Одной рукой лечим — другой калечим". Анализ существующей системы бюджетного выравнивания убедительно свидетельствует о том, что в ее основу положены принципы, которые стимулируют субъекты Федерации к максимальному повышению дефицита собственного бюджета. Естественным результатом этого становится то, что стремление федерального Правительства снизить дефицит бюджета наталкивается на экономически обусловленное противостояние регионов. В результате страдают, в первую очередь, те сферы деятельности, которые напрямую финансируются из федерального бюджета (например, оборонный комплекс).

Условно все поступления с федерального уровня в адрес регионов можно подразделить на направленные: а) на достижение вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетной системы, т.е. выравнивающие, и б) на решение социально-экономических задач федерального масштаба (рис. 1).

Что же требуется от системы выравнивания? Не вдаваясь в теоретические проблемы этого вопроса, можно отметить, что в число основных задач, решаемых в результате выравнивания, входит обеспечение единого уровня государственных услуг на всей территории страны. Поскольку не во всех бюджетах регионов собственные доходы могут обеспечить предоставление достаточного, по меркам нашей страны, уровня государственных услуг, необходимой становится помощь из федерального бюджета. Это может быть вызвано как поступлением в региональный бюджет меньшего объема доходов, чем в среднем по стране, так и потребностью в дополнительных расходах.

Таким образом, к системе бюджетного выравнивания относится такое взаимодействие между федеральным бюджетом и субъектами Федерации, которое позволяет любому гражданину, проживающему в России, получать определенный уровень государственных услуг, независимо от того, на территории какого региона он проживает. На рис. 1 указано, какие направления финансирования из федерального бюджета нацелены на достижение этой задачи.

Некоторые факты. Для определения объема финансирования по каждому виду поступлений существует собственная методика, мало согласованная, или вообще не согласованная с другими. Однако наиболее ярким примером стимулирования увеличения субъ-



Рис. 1. Направления финансирования из федерального бюджета субъектами Федерации бюджетного дефицита является существующая методика распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки регионов (трансфертов).

Первая часть фонда направляется в адрес так называемых "нуждающихся" регионов, вторая — в адрес "особо нуждающихся". "Нуждающимся" считается регион, среднедушевые доходы в котором ниже среднедушевых доходов по Российской Федерации. Анализ тонкостей методики расчета трансферта "нуждающимся" регионам требует отдельного рассмотрения и не относится к предмету настоящего выступления. В смысле стимулирования дефицита региональных бюджетов эта часть трансфертов носит косвенный характер, уменьшая стимулы к самостоятельному поиску средств для решения региональных проблем.

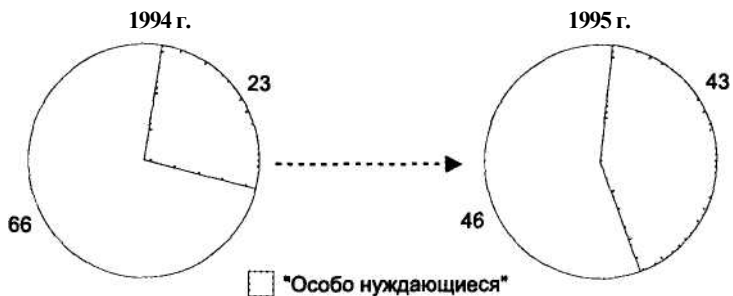


Рис. 2. Соотношение числа "особо нуждающихся" регионов в 1994 и 1995 гг.

Прямое стимулирование увеличения региональных расходов сверх доходов влечет вторая часть Федерального фонда финансовой поддержки, которая выделяется "особо нуждающимся" регионам. "Оособо нуждающимся" считается тот регион, бюджетные расходы которого выше его доходов, т.е. имеющий дефицит бюджета. Таким образом, любой перерасход средств региональных бюджетов, на основе данной методики, будет автоматически покрыт из федерального бюджета. Не удивительно, что хотя сама методика была введена в действие лишь во втором квартале 1994 г, реакция субъектов Федерации была незамедлительной (рис. 2). Если в 1994 г. "особо нуждающимися" были признаны лишь 23 региона, то в 1995 г. уже — 43.

Иными словами, после того, как на федеральном уровне фактически был создан стимул к росту дефицита региональных бюджетов, все стали стремиться тратить больше, чем имеют доходов. Это объективный процесс, исключить который можно только на основе смены методики бюджетного выравнивания.

Помимо Федерального фонда финансовой поддержки, выравнивающие платежи осуществляются, например, в форме помощи субъектам Федерации, расположенным в районах Крайнего Севера. Из объективных факторов в этом вопросе отчасти учитывается только транспортная доступность территории. Попытки охватить весь комплекс природно-климатических и социально-экономических причин, по которым названным регионам должна оказываться дополнительная помощь, пока ни к чему не привели.

Естественно, что в таких условиях становится неизбежным принятие решений по объемам оказываемой помощи "волевым" порядком, по мере обращения руководителей северных регионов в Правительство. Так же естественно, что в таких обращениях запрашивается объем финансовых средств для полного покрытия текущих расходов, как и в распределении средств Федерального фонда финансовой поддержки (чем больше тратит регион, тем на

большую помощь из федерального бюджета он может претендовать). Однако эта форма межбюджетных расчетов не влечет столь автоматического покрытия дополнительных расходов, как в Федеральном фонде финансовой поддержки, поскольку значительную роль здесь играют субъективные факторы.

Такое направление межбюджетных расчетов, как бюджетные ссуды, не принято относить к формам выравнивающих платежей. Однако начисляемый *по* бюджетным ссудам процент никак не соответствует сложившемуся на рынке. В ряде случаев эти средства вообще не возвращаются в федеральный бюджет. Разница между рыночной ставкой кредита и ставкой возврата бюджетных ссуд показывает, какая сумма была реально передана из федерального бюджета в бюджет регионов. Таким образом, субъекты Федерации, получающие бюджетные ссуды, в завуалированной форме дотируются. Основанием для получения бюджетных ссуд, как и в предыдущих случаях, может быть только потребность регионов тратить больше доходов. Проанализировать объективность такой потребности в существующей системе межбюджетных расчетов практически невозможно.

Основные последствия. На сегодняшний день формального дефицита бюджетов субъектов Федерации нет, более того, доходы региональных бюджетов по итогам 1994 г. превысили расходы более чем на 2,5 трлн руб при астрономическом дефиците федерального бюджета. Если отвлечься от реально существующей в бюджетной системе Российской Федерации ситуации, то по приведенной статистике вроде бы все резервы для сокращения дефицита государственного бюджета сконцентрированы на федеральном уровне. Однако, как было показано выше, основная доля дефицита возникает на уровне субъектов Федерации. При этом вся ответственность за дефицит бюджета лежит на федеральном уровне. Такая ситуация в существующей структуре межбюджетных расчетов влечет за собой ряд отрицательных последствий.

стремление субъектов Федерации увеличить свои расходы с их покрытием за счет федерального бюджета (а в конечном счете за счет других регионов). При этом вовсе не обязательно, что донорами будут более бюджетно обеспеченные регионы. В такой ситуации в роли доноров оказываются все регионы, которые тратят в соответствии со своими доходами, а реципиентами — те, кто тратят свыше своих доходов,

возникает справедливое недовольство со стороны регионов, которые в силу политических, экономических или социальных причин не могут позволить себе также тратить свыше своих доходов. Это дополнительно стимулирует "раскачивание" федерации и желание оказаться в особых условиях;

наконец, у регионов, которым оказывается масштабная помощь, практически пропадают стимулы к поиску внутренних источников для покрытия собственных расходов, что из года в год ведет к возрастанию в геометрической прогрессии потребности в дополнительном финансировании.

Все три причины влияют на рост неоправданного бюджетного дефицита, с одной стороны, увеличивая расходы федерального бюджета в регионах, а с другой — сокращая доходы в силу большого числа "льготных" регионов.

Предлагаемая методика совершенствования системы бюджетного выравнивания. Совершенствование механизма бюджетного выравнивания и превращение его в рычаг сокращения бюджетного дефицита может быть построено на основе методики, позволяющей объективно определить, в какой мере социально-экономические и природно-географические особенности региона сказываются на необходимости получения дополнительных финансовых средств из федерального бюджета. Только в этом случае удастся финансировать регион в той мере, в которой он действительно нуждается, стимулировать его к поиску внутренних источников для пополнения собственного бюджета и исключить расточительный подход к использованию полученных из федерального бюджета средств.

Говоря проще, на этой основе можно ввести адекватные современной обстановке нормативы расходования финансовых средств на уровне субъектов Федерации. Если регион расходует средства в соответствии с этими нормативами, то он может рассчитывать на выравнивающие платежи. Любые расходы сверх таких нормативов должны осуществляться за счет собственных средств.

Основные принципы такой методики уже разработаны.

1. Переход к порядку определения объемов финансовой помощи субъектам Федерации от сложившихся в конкретном регионе затрат к нормативно определенным затратам.

2. Разделение финансовой помощи для осуществления социальной поддержки и финансирования развития экономики региона.

Объективно повысить необходимые расходы региональных бюджетов на оказание среднего уровня государственных услуг по Российской Федерации могут две группы факторов — социально-экономические и природно-географические.

К социально-экономическим факторам относятся различия в соотношении регионального уровня цен и доходов, экономическое положение предприятий и организаций, расположенных на территории региона, уровень необходимой поддержки их из регионального бюджета, уровень безработицы в регионе, соотношение численности населения, не нуждающегося в государственной поддержке, и социально уязвимых слоев и т.д.

К природно-географическим факторам можно отнести суровость метеорежима, транспортную доступность территории, продолжительность дня и отопительного сезона, заболоченность и т.д.

При определении причин, объективно понижающих реальные бюджетные доходы регионов в группе социально-экономических факторов, достаточно учесть только разницу в уровне цен между регионами. Для компенсации неравномерности распределения между субъектами Федерации доходов и расходов по пенсионному обеспечению граждан, медицинскому обслуживанию и социальным выплатам созданы соответствующие внебюджетные фонды. По этой причине нецелесообразно в выравнивающих платежах учитывать эти расходы, достаточно совершенствовать работу названных фондов. Что касается учета экономического положения хозяйствующих субъектов, то тем более нецелесообразно при определении выравнивающих платежей учитывать этот фактор, поскольку он учитывается при бюджетном финансировании отраслей народного хозяйства.

Для учета региональных природно-географических различий созданы и довольно успешно апробированы специальные коэффициенты, в которых учитываются десятки параметров, от длительности отопительного сезона до транспортной доступности территорий.

Таким образом, номинальные бюджетные доходы регионов с помощью двух названных коэффициентов пересчитываются в реальные. На этой основе можно провести сравнение душевых бюджетных доходов субъектов Федерации со средними по России и определить, какой объем средств из федерального бюджета необходимо выделить для выравнивания доходов по регионам.

Также важно определить, до какого уровня целесообразно проводить выравнивание. В существующем Федеральном фонде финансовой поддержки такой уровень избран как 0,95 от среднего. В предлагаемой же методике при определении среднего уровня отбрасываются по 5% наиболее и наименее бюджетно обеспеченных субъектов Федерации, а выравнивание проводится до 100%.

Наиболее очевидные выгоды предлагаемой методики сводятся к следующему

увеличение дефицита региональных бюджетов становится крайне невыгодным, а субъекты Федерации стимулируются к поиску внутренних резервов для увеличения своих расходов;

центр не вмешивается в конкретную деятельность субъектов Федерации, определяя только объем дополнительного финансирования, а не конкретные направления затрат;

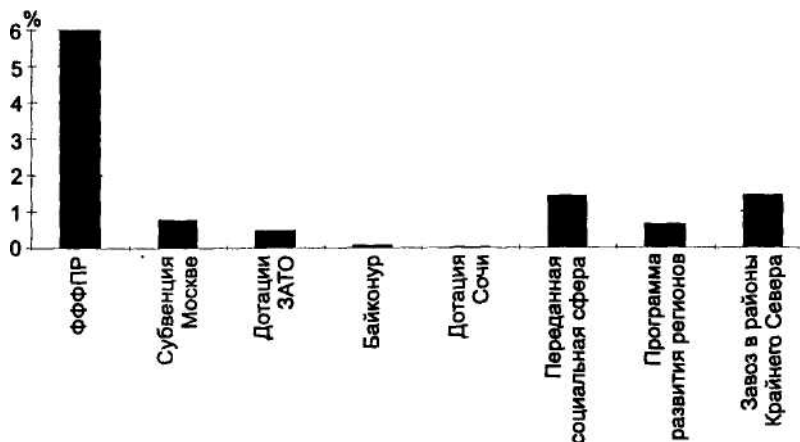


Рис. 3. Структура финансовой помощи в общих расходах федерального бюджета 1995 г. (по плану)

существует направленность на реальное выравнивание; споры о коррекции долей регионов сводятся к анализу индексов дискомфорта, волонтаристские решения практически исключены.

Помимо этого основные расчеты, связанные с финансовой поддержкой регионов (рис. 3), могут осуществляться в рамках одной методики. Отдельно будут выделяться только дотации ЗАТО, резервные фонды Президента и Правительства, средства на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций (ЧС), а также перечисления, связанные с уточнением бюджетов территорий.

Предварительные расчеты, сделанные по этой методике, по базе 1994 г. показали, что число субъектов Федерации, реально нуждающихся в выравнивающих платежах может быть уменьшено. При этом эффективность оказанной помощи была бы гораздо выше, чем по действующим методикам, а средств из федерального бюджета было бы потрачено несколько меньше.

Никакой сверхжесткий финансовый курс Правительства, никакая экономия бюджетных средств не может привести к существенному сокращению бюджетного дефицита, если не создать действенных стимулов к его сокращению не только на федеральном уровне, но и на уровне регионов. Недостатки системы выравнивания вовсе не единственная причина высокого дефицита государственного бюджета. Вместе с тем без устранения названного недостатка, будет оставаться столь мощный стимул к завышению дефицита федерального бюджета, что его сведение к приемлемым величинам будет практически невозможным.