[**Теория бюджетного федерализма**](http://geoims.com/teoreticheskie-osnovy-obshhestvennyx-finansov/teoriya-byudzhetnogo-federalizma)

Автор: [Министерство финансов РФ](http://geoims.com/author/admin/). 07 мая 2009 в 21:05

На практике общественный сектор большинства стран представляет собой структуру с несколькими уровнями управления. Объяснить взаимоотношения между уровнями бюджетной системы и определить пути их наиболее рационального построения призвана теория *бюджетного* (*фискального*) *федерализма.* Федерализм в данном случае подразумевает наличие как минимум одного обособленного бюджетного уровня на субнациональном уровне.

Теория бюджетного федерализма основана на так называемой *теореме децентрализации*, сформулированной американским экономистом У. Оутсом[[1]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftn1). Для *локальных общественных благ*, потребление которых осуществляется географически локализованным подмножеством всего населения и для которых издержки производства любого уровня выпуска властями каждого административно-территориального образования одинаковы и равны издержкам центрального правительства, всегда более эффективно, или по крайней мере не менее эффективно, их обеспечение на местном уровне. Субнациональные власти, получая более полную информацию о потребностях населения, имеют больше возможностей в предоставлении оптимального соотношения налогового бремени и общественных благ[[2]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftn2).Иными словами, уровень власти, находящийся ближе всего к потребителям бюджетных услуг, способен обеспечить наиболее эффективное расходование бюджетных средств (эффективность затрат) для удовлетворения местных нужд, что позволяет ему оказывать целый ряд бюджетных услуг на уровне, на котором возможен наиболее полный учет конкретных потребностей местного населения и на котором выгоды от этих услуг окупают стоимость, которую готовы оплачивать получатели. Тем самым достигается Парето-эффективный уровень производства, который не могут обеспечить центральные органы власти, если соблюдаются следующие условия: 1) издержки предоставления общественных услуг одинаковые для центральных и субнациональных уровней власти, т. е. отсутствует экономия на масштабе; 2) произведенные на территории конкретной юрисдикции общественные блага полностью потреблены населением этой юрисдикции, т. е. отсутствуют внешние эффекты; 3) предпочтения населения местных сообществ сильно различаются между собой (учет местных потребностей может приводить к значительному удорожанию централизованного предоставления общественных услуг).

В модели Оутса остается, тем не менее, неясным вопрос о причинах распределения экономических агентов между территориями таким образом, что их предпочтения будут схожи в одном административно-территориальном образовании, но различны между территориями. Гипотеза, объясняющая это явление, была предложена еще в 1956 г. американским экономистом Ч. Тибу[[3]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftn3). *Гипотеза Тибу* («голосование ногами») заключается в том, что экономические агенты выбирают административно-территориальную единицу, в которой им будет обеспечен уровень локального общественного блага и уровень налогового бремени, в наибольшей степени соответствующий их предпочтениям.

Однако на практике существует несколько факторов, ограничивающих описанную Тибу фискальную миграцию. Во-первых, смена места жительства связана с издержками. Во-вторых, внешние эффекты могут привести к тому, что издержки перемещения не всегда полностью ложатся на экономических агентов, меняющих место жительства (например, иммиграция значительного количества населения может вести к издержкам, которые несут местные жители). В-третьих, в реальности практически не встречается идеальных локальных благ. Другими словами, локализация выгод от общественного блага не бывает абсолютной. В-четвертых, практически невозможно привести административно-территориальное деление в соответствие с экономически оптимальными условиями производства локальных публичных благ.

Дополнительной предпосылкой эффективности бюджетного федерализма является предположение Бреннана и Бьюкенена, согласно которому конкуренция между различными уровнями власти (вертикальное разделение властей), а также между юрисдикциями одного уровня власти создает институциональные ограничения на чрезмерное вмешательство государства в частный сектор экономики[[4]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftn4). Существует также ряд исследований, демонстрирующих положительную связь фискальной децентрализации с повышением эффективности общественного сектора, темпами экономического роста, снижением межрегиональных диспропорций в уровне жизни[[5]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftn5).

Помимо очевидных преимуществ фискальная децентрализация связана также и с рядом негативных последствий:

* дисбаланс между доступными нижестоящим властям ресурсами и закрепленными за ними расходными полномочиями (вертикальная несбалансированность бюджетной системы);
* межрегиональная дифференциация чистых фискальных выгод — разницы между объемом получаемых выгод от предоставления субнациональных общественных благ и уровнем осуществляемых налоговых платежей; такая дифференциации приводит к нарушению принципа территориальной справедливости, предполагающего наличие равного доступа индивидов и фирм к общественным благам вне зависимости от их географического положения;
* для высокой степени децентрализации характерно наличие горизонтальных фискальных внешних эффектов, связанных, прежде всего, со стремлением региональных и местных властей к достижению собственных целей за счет других территорий (проявлением экстерналий такого рода является недобросовестная налоговая конкуренция, экспорт налогового бремени ит.д.)[[6]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftn6).

Таким образом, суть бюджетного (или в более широком смысле — экономического) федерализма заключается в том, что принимаемые на каждом уровне власти и каждой юрисдикции (независимо от характера формирования органов власти — выборные или назначенные вышестоящими органами власти) решения об оказании общественных услуг должны отражать предпочтения населения соответствующей территории. Это не умаляет значимости конституционного закрепления системы разделения властей, поскольку это может оказывать реальное влияние на процесс принятия решений на всех уровнях власти (полноценные выборные органы лучше несут ответственность за принимаемые решения). Но для бюджетного федерализма это важно только в той мере, в какой утвержденная конституцией структура власти оказывает влияние на процессы децентрализации управления общественными финансами, на способность производства местных общественных благ к реагированию на изменение потребностей местного сообщества.

В таком контексте бюджетный федерализм как принцип управления общественными финансами предполагает:

1)  как минимум, два уровня управления, которые осуществляют свою власть в отношении одной и той же территории и одного и того же населения;

2)  каждый уровень имеет хотя бы одну сферу деятельности, в которой он полностью автономен;

3)  имеются гарантии (хотя бы в форме простого декларирования в конституции) автономии каждого уровня правления в своей собственной сфере[[7]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftn7).

Под эти признаки подпадает почти любое государство с минимальной демократией. Поэтому страны, независимо от государственного устройства, имеют в той или иной степени децентрализованную систему управления общественными финансами и различаются между собой по степени децентрализации. В указанных выше теоретических работах основное внимание уделялось проблеме централизованного и децентрализованного производства общественных благ, принципам, в соответствии с которыми расходные полномочия и доходные источники должны передаваться властям субнационального уровня для достижения максимума функции общественного благосостояния, т. е. определению оптимальной структуры разграничения налогово-бюджетных полномочий между разными уровнями власти.

Исходя из критериев масштаба юрисдикции и подверженности экономики внешним факторам в классических работах делается вывод, что такие функции, как стабилизационная (антициклическая экономическая политика) и перераспределительная (борьба с бедностью) в большей мере подходят для центрального уровня власти и должны проводиться централизованно. В то же время аллокационная функция, связанная с выделением ресурсов и удовлетворением потребностей в общественных благах (товарах и услугах), а также организацией производства этих благ, может выполняться как централизованно, так и децентрализованно.

Применительно к развивающимся странам теория бюджетного федерализма зачастую оказывалось менее убедительной. Примерно до середины 1990-х гг. экономисты придерживались мнения, что для развивающихся стран важной является сильная, целенаправленная политика центрального правительства, субнациональным правительствам отводилась роль исполнителей стратегии центра. Более того, исследования показывают, что в условиях неразвитых общественных и политических институтов децентрализация может приводить к безответственной долговой политике местных властей, ведущей к макроэкономической дестабилизации,[[8]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftn8) а также попыткам местных органов власти препятствовать реструктуризации экономики[[9]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftn9). Наряду с несомненными удачами, например в ускорении экономического роста, в ряде стран децентрализация приводила к негативным последствиям (ослабление финансовой дисциплины, экологические проблемы, низкое качество социальных благ, предоставляемых на местном уровне).

Несмотря на то что большинство из разработанных в 1950—1970-е гг. теоретических положений сохраняют свое фундаментальное значение, в этих работах взаимоотношения между разными уровнями власти (бюджетов) представлялись в виде статичной модели, не учитывающей факторы (государственные и политические институты и традиции, уровень экономического развития, различия между формальными и неформальными правилами и т. д.), которые могут влиять на характер этих взаимоотношений. В них не ставилась задача выявить и описать типы страновых моделей бюджетного федерализма, ответить на вопросы, с чем связано такое разнообразие форм межбюджетных отношений в странах и как влияет характер межбюджетных отношений на экономический рост страны в долгосрочной перспективе.

Во второй половине 1990-х гг. была разработана концепция «федерализма, сохраняющего рынок», которая, обобщая международный опыт и принимая во внимание складывающиеся в различных странах конкретные историко-экономические условия, доказывает, что децентрализация бюджетной системы, отвечающая определенным критериям, способствует развитию институтов рыночной экономики и обеспечивает в долгосрочном периоде более высокие темпы экономического роста[[10]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftn10).

Сторонники этой концепции исходят из того, что бюджетное или, в более широком смысле, государственное устройство, способствующее экономическому развитию, должно удовлетворять следующим условиям:

1)  наличие как минимум двухуровневой иерархической системы органов власти с четко разграниченными полномочиями;

2)  субфедеральные власти должны быть наделены достаточными полномочиями в пределах своих территорий, в том числе и в законодательной сфере;

3)  федеральное правительство должно обеспечивать свободное перемещение товаров, услуг и факторов производства между территориями;

4)  наличие жестких бюджетных ограничений для всех уровней власти, ограниченное использование разделения доходов;

5)  наличие институциональных гарантий того, что разграничение полномочий между уровнями власти носит устойчивый и долгосрочный характер.

Последователи этой концепции обращают особое внимание на важность создания институциональных условий для эффективной децентрализации. Она не сводится к территориальной децентрализации и формированию субнационального уровня в качестве агентов центрального правительства по осуществлению делегированных полномочий. Напротив, развитие федерального (национального) законодательства должно обеспечить формирование на субнациональном уровне полноценных выборных органов власти, располагающих собственными налоговыми и бюджетными полномочиями и несущих ответственность за принимаемые решения, прежде всего перед избирателями, а не перед вышестоящими уровнями власти. Это должно позволить установить тесную связь между предпочтениями населения региона, района или поселения и решениями соответствующих органов власти и максимально использовать выгоды децентрализации. Усиление налоговых полномочий субнациональных властей одновременно означает определенное ограничение возможности федерального правительства в области налогообложения, прежде всего частного сектора. В то же время конкуренция между регионами в контексте торговли и мобильности факторов производства должна дисциплинировать субнациональные органы государственной власти, заставляя их проводить политику, способствующую предпринимательской деятельности и инвестициям. Результатом становится ускорение экономического роста и стабилизация бюджетной системы.

Это доказывают как межстрановые эмпирические исследования[[11]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftn11), так и историко-экономический анализ условий экономического развития конкретных стран, в которых приблизительно соблюдались эти условия (Голландская республика в XVI-XVII в., Англия в XVIII-XIX в., США в XX в.). В то же время страны, чей опыт был, скорее, негативным, например Индия, Мексика, Аргентина, Бразилия, могут рассматриваться как примеры того, что результатом нарушения тех или иных условий существования «федерализма, сохраняющего рынок» становится рецессия и бюджетно-финансовый кризис. Ряд исследований на примере России демонстрирует, что характерная для 1990-х гг. нерациональная система фискальных отношений различных уровней власти могла препятствовать созданию положительных стимулов для региональных и местных властей проводить рациональную бюджетную политику и способствовать развитию благоприятного инвестиционного климата[[12]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftn12).

При этом, как показывают многочисленные исследования, важна не только степень централизации/децентрализации доходов (расходов), но и создание стимулов для субнациональных властей к эффективному и ответственному управлению общественными финансами. Во многих работах отмечается, что «непоследовательная» бюджетная децентрализация несет в себе риски безответственного поведения субнациональных властей[[13]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftn13). Это связано с тем, что органы власти национального уровня, как правило, склонны к созданию мягких бюджетных ограничений для субнациональных уровней власти, формирующих ожидание дополнительного, не предусмотренного ранее финансирования. Мягким бюджетным ограничениям можно противопоставить ситуацию жестких бюджетных ограничений, при которой ответственность за принятие фискальных решений в максимально возможной степени ложится на органы власти, принимающие такие решения.

Таким образом, эффективность управления общественными финансами в условиях фискальной децентрализации требует поиска оптимального соотношения между предоставлением субнациональным властям максимальной налоговой и бюджетной автономии и установлением контроля над принимаемыми на этих уровнях бюджетными решениями. 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 нерационального фискального поведения не только для жителей конкретного региона, но и для всей системы стимулов в целом.

Опыт проведения экономических реформ в России свидетельствует, что политико-экономические ограничения не позволяют в необходимой степени ужесточить условия осуществления межбюджетных отношений, сводящие к минимуму стимулы для нерационального поведения субнациональных властей. Это приводит к усилению рисков потери контроля за общественными финансами, ухудшению сбора федеральных налогов, снижению эффективности исполнения бюджета на местном уровне, повышению инфляции и коррупции. Поэтому федеральному правительству, скорее всего, необходимо будет играть значительную роль в налогово-бюджетной сфере. Задача заключается в построении эффективно функционирующей системы бюджетных отношений в рамках федерации, которая не только обеспечит ведущую роль федерального правительства, но и дает возможность использовать некоторые преимущества «федерализма, поддерживающего рынок», способствуя созданию стимулов для проведения ответственной и ориентированной на реформы политики органами власти нижестоящих уровней. Для этого необходимы прежде всего более широкая налогово-бюджетная автономия и повышение ответственности региональных и местных органов, а также активизация усилий с целью устранения препятствий торговле и перемещения факторов производства между регионами[[14]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftn14).

Эти общие выводы были положены в основу принятой в 2001 г. и к настоящему времени в основном реализованной Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.[[15]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftn15)

[[1]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftnref1) *Oates W.* Fiscal Federalism. N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.

[[2]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftnref2) *Musgrave R.* The Theory of Public Finance. N. Y.: McGraw-Hill, 1959; *Oates W.* Fiscal Federalism. N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.

[[3]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftnref3) *Tiebout Ch.* A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. October 1956. 64. P. 416-424.

[[4]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftnref4) *Brennan G.* *and* *Buchanan J.* The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

[[5]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftnref5) *Oates W.* An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. 1999. 37. 1120—1149.

[[6]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftnref6) *Oates W.* Fiscal Federalism. N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.

[[7]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftnref7) *Остром В.* Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / Пер. с англ. М., 1993. С. 22.

[[8]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftnref8) *Prud'homme R.* The Dangers of Decentralization // The World bank research observer. 1995. 10 (2). 201-220; *De Mello L.* Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis // World Development. 2000. 28 (2). 365-380.

[[9]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftnref9) *Blanchard O.* *and* *Shleifer A.* Federalism with and without Political Centralization. China versus Russia // IMF Staff Papers. 2001. 48. 171-179 (Special Issue); *Treisman D.* State Corroding Federalism // Journal of Public Economics. 2004. 88. 819-843.

[[10]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftnref10) *Weingast B.* The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth // Journal of Law, Economics, and Organization. 1995. 11. 1-31; *McKinnon R.* Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union // Macroeconomic Dimensions of Public Finance / Mario Blejer and Teresa Ter-Minassian (eds.). London: Routledge, 1997.

[[11]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftnref11) Р. Эбель и С. Йилмац в работе «Измерение степени фискальной децентрализации и ее влияния на макроэкономические показатели» («Очерки, посвященные Ричарду М. Берду», апрель 2001 г. Университет штата Джорджия») показали, что при использовании правильных показателей фискальной децентрализации (четко отражающих степень налогово-бюджетной автономии), регрессионные модели доказывают, что существует тесная положительная связь между децентрализацией и экономическим ростом и бюджетной стабилизацией и отрицательная связь между децентрализацией и размерами государственного сектора (доля расходов государственного сектора в ВВП сокращается при расширении налоговой автономии субнациональных бюджетов).

[[12]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftnref12) См, например: *Shleifer A.* *and* *Treisman D.* Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia. Cambridge: The MIT Press, 1999; Organization for Economic Cooperation and Development (2000, 2002) Economic Surveys: The Russian Federation; *Лавров А., Литвак Дж., Сазерлэнд Д.* Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, сохраняющий рынок» // Вопросы экономики. 2001. № 4. С. 32-51; *Litwack J.* Central control of regional budgets: Theory with applications to Russia // Journal of Comparative Economics. 2002. 30. 51-75; *Alexeev M.* *and* *Kurlyandskaya G.* Fiscal Federalism and Incentives in a Russian Region // Journal of Comparative Economics. 2003. 31. 20-33.

[[13]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftnref13) В том числе: *Синельников-Мурылев С., Кадочников П., Трунин И., Четвериков С., Виньо М.* Проблема мягких бюджетных ограничений.  М.: ИЭПП, 2006 (Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований).

[[14]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftnref14) См.: *Лавров А. М.* Бюджетная реформа в России. от управления затратами к управлению результатами. М., 2005. С. 115.

[[15]](http://geoims.com/upravlenie-byudzhetnymi-zakupkami/teoriya-byudzhetnogo-federalizma" \l "_ftnref15) См.: *Лавров А. М.* Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. М., 2005.