

Влияние жестких бюджетных ограничений на экономическое развитие

The Impact of Hard Budget Constraints on Economic Development

Р. ЮСУПОВА

Юсупова Руфина Аданисовна, аспирант Центра стратегических и междисциплинарных исследований Уфимского федерального исследовательского центра Российской академии наук. E-mail: migranowa.r91@yandex.ru

Статья затрагивает вопросы межбюджетных отношений в Российской Федерации. Рассмотрено развитие бюджетных отношений в России, начиная с 1990-х годов и заканчивая современным состоянием бюджетной системы, влияние мягких и жестких бюджетных ограничений на экономический рост субъектов РФ. Выявлено, что мягкие бюджетные ограничения не стимулируют субъекты РФ к тому, чтобы развивать местную экономику. Жесткие бюджетные ограничения правительство РФ начинает вводить с 2000-х годов. Предполагалось, что жесткие бюджетные ограничения поспособствуют тому, что регионы будут наращивать региональный бюджет, используя имеющиеся у них ресурсы и потенциал, а не ожидать финансовой помощи со стороны федерального бюджета. В статье проанализирован опыт зарубежных стран в области бюджетных отношений.

Ключевые слова: бюджет, жесткие бюджетные ограничения, экономическое развитие, дотационные регионы, регионы-реципиенты.

The article touches upon the issues of inter-budgetary relations in the Russian Federation. The development of budgetary relations in Russia, starting from the 1990s and ending with the current state of the budget system, is considered. The article examines the impact of soft and hard budget restrictions on the economic growth of the subjects of the Russian Federation. It is revealed that soft budget restrictions do not stimulate the subjects of the Russian Federation to develop the local economy. The Government of the Russian Federation has been introducing strict budget restrictions since the 2000s. It was assumed that strict budget restrictions would contribute to the fact that the regions, instead of waiting for financial assistance from the federal budget, would increase the regional budget using the resources and potential available to it. The article analyzes the experience of foreign countries in the field of budgetary relations.

Keywords: budget, hard budget restrictions, economic development, subsidized regions, recipient regions.

Введение

Экономический рост государства во многом зависит от развитости региональных экономик и их инвестиционной привлекательности. Ввиду этого государство должно создавать такие условия, в которых регионы сами были бы заинтересованы в поступательном развитии своей экономики.

Вопросам, регулирующим межбюджетные отношения, в частности, влияния жестких бюджетных ограничений на экономическое развитие, посвящен определенный пласт научной литературы. Так, Лавров А.М. и Бухарский В.В. одной из перспективных идей в области межбюджетного регулирования считают переход от действующей на сегодняшний момент системы перераспределения налоговых доходов по бюджетным уровням к принципу «один налог – один бюджетный уровень» [2]. Барри Вейнгафт, американский экономист, в своей концепции «федерализм, сохраняющий рынки» предполагает дифференциацию налоговых ставок и баз, а не только нормативов их зачисления. В концепции сделан упор на то, что ставки и базы налогов должны устанавливаться местными органами власти, а не центром.

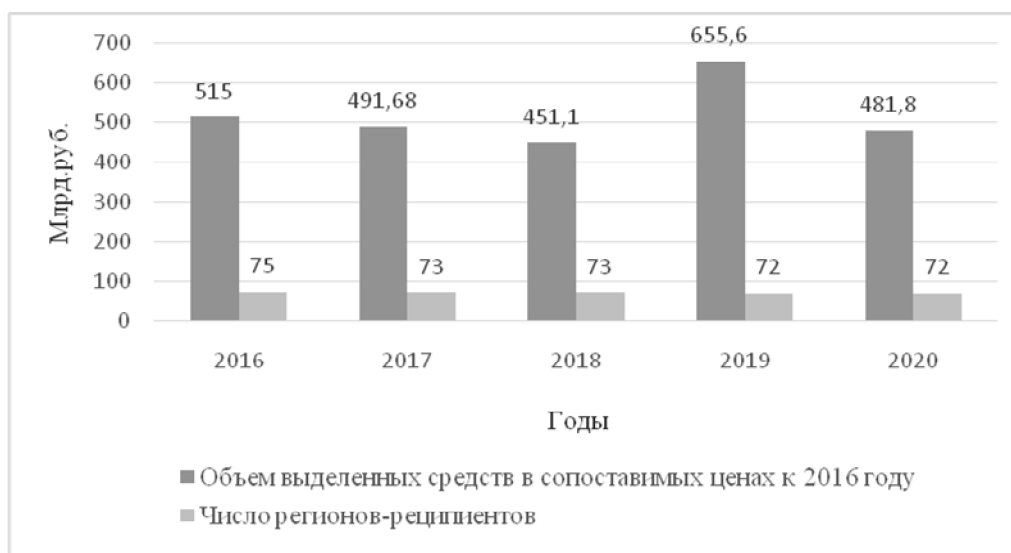
* Статья подготовлена в рамках выполнения плана НИР УФИЦ РАН по государственному заданию Министерства науки и высшего образования РФ.

Зулькарнай И.У. [6] в своих исследованиях обращает свое внимание на то, что развитые страны сейчас идут к шестому технологическому укладу, тогда как Россия находится только на четвертом технологическом укладе со своей сырьевой направленностью экономики. Сейчас в мире активно развивается сфера нанотехнологий, биотехнологий, робототехники. Ввиду этого, правительству России необходимо заняться структурной перестройкой экономики в сторону развития отраслей шестого технологического уклада. На региональном уровне все внимание должно быть направлено на стратегическое развитие экономической системы региона, что позволит увеличить поступление доходов в региональный бюджет.

Результаты исследования

Как уже было отмечено выше, государство должно стимулировать регионы к эффективному развитию своей экономики. Но, как показывают статистические данные, большинство регионов РФ являются реципиентами¹, а не донорами². При одном и том же развитии экономики, число регионов-доноров возможно увеличить, меняя бюджетную систему. Например, Республика Башкортостан является регионом-реципиентом с 2016 года, так как получает дотации на выравнивание бюджета из федерального бюджета. Но вместе с тем, Башкортостан перечисляет в федеральный бюджет значительно больше средств, чем получает финансовых средств в виде дотаций. Республика могла бы перейти в ряды регионов-доноров, если бы была пересмотрена система распределения налоговых поступлений между бюджетами страны. В современных бюджетных отношениях в федеральный бюджет поступает около 65 % процентов налоговых поступлений, сгенерированных в регионе, и всего 35 % остаются в региональном бюджете. Правительству РФ необходимо стремиться к пропорции 50/50, что поможет снизить дефицит бюджета региона и создать резервный фонд.

В современных условиях размер дотаций большинства регионов имеет высокое значение, а число регионов-реципиентов не становится меньше. По данным Государственной службы государственной статистики, представленной на рисунке, в 2019 году суммарный объем средств, выделяемых регионам, составил 655,6 млрд рублей, а в 2020 – 481,8 млрд руб. в сопоставимых ценах к 2016 году [9]. За 2020 год мы наблюдаем снижение объема дотаций, но, тем не менее, сумма финансовой помощи остается на высоком уровне.



Объем дотаций регионам РФ с 2016 по 2020 г.

¹ Регионы-реципиенты – регионы, которые не могут обеспечить себя собственными доходами и получают финансовую поддержку из федерального бюджета.

² Регионы-доноры – субъекты РФ, приносящие доход в федеральный бюджет и не получающие финансовую помощь на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Дотационными являются 72 региона РФ, еще 13 регионов являются донорами. За последние 27 лет тенденция с донорами-регионами складывается не лучшим образом:

- в 1993 году регионов-доноров было 35;
- в 1997 году таких регионов осталось всего 8;
- в 2001 году произошло увеличение регионов-доноров до 25;
- к 2015 году их число сократилось до 14;
- на сегодняшний день регионов-доноров в РФ всего 13 [3].

Существует общественное мнение, что минимальным необходимым уровнем социальных услуг (образование, здравоохранение и т.д.) должен быть обеспечен каждый гражданин страны. Исходя из того, что не у всех субъектов РФ в региональном бюджете есть средства для обеспечения этого минимального уровня, через федеральный бюджет происходит перераспределение финансовых средств. Данную систему бюджетных отношений можно наблюдать во многих европейских странах (например, ФРГ и др.). Но такая система межбюджетных отношений негативно влияет и на регионы-доноры, которые перечисляют большую часть налоговых поступлений, полученных на своих территориях, в федеральный бюджет – таким образом, у регионов снижаются стимулы для наращивания налоговых поступлений.

Для стимулирования регионов-реципиентов к развитию собственной экономики необходимо сокращать внешние поступления в бюджет региона. За неимением средств для покрытия своих расходов региональные органы управления должны будут наращивать бюджетные доходы. В данной ситуации проявляет себя стимулирующая функция бюджетной системы, которая хорошо видна на примере США, где перераспределение финансов между уровнями бюджетной системы практически отсутствует.

В таких развитых странах, как США, Канада, Швейцария, Австралия федерацией не установлены никакие требования в отношении критериев бюджета и долга регионов. Бюджетная сфера в этих странах является исключительно ответственностью регионов. Под исключение попадает Германия, где федерация требует отсутствия у регионов структурного бюджетного долга. Данное положение дел объясняется тем, что Германия находится в составе Евросоюза и на нее действуют положения Пакта о стабильности и росте, а также Маастрихтского договора¹ [8].

В России первые шаги к жестким бюджетным ограничениям правительство начало делать после 1990-х годов для стимулирования развития региональной экономики. Таким необходимым изменениям в бюджетной сфере способствовали нестабильная экономическая, политическая и социальная обстановка в стране.

Обсуждение

Переход к современной системе межбюджетных финансовых потоков был необходим из-за сложившейся советской межбюджетной системы отношений, которая на тот момент представляла собой результат неких переговоров между уровнями бюджетной системы, по результатам которых субъектам, входившим в состав СССР, определялись доходы и расходы их бюджетов. Таким образом, привлекая средства в свой бюджет, союзные республики поддерживали у себя высокий уровень потребления и капитальных инвестиций, в то время как вклад этих республик в центральный бюджет был низким. Вследствие постоянной финансовой помощи от центра, регионы не были озабочены развитием своей экономики и промышленности [4]. В начале 1990-х годов в стране в организации межбюджетных отношений отсутствовали единые подходы и принципы [1]. Данные проявления свидетельствуют о мягких бюджетных ограничениях.

¹ Маастрихтский договор – договор, который вступил в силу 1 ноября 1993 года, и завершил процесс урегулирования денежной и политической систем европейских стран. Договор подписали 12 стран.

Мягкие бюджетные ограничения – это ограничения, которые не стимулируют регионы развивать и увеличивать свой бюджет. В таких условиях регионы постоянно ожидают финансовую помощь извне. То есть, если у региона возникает недостаток денежных ресурсов для осуществления своей деятельности, то данный субъект будет ожидать помощи от государства, которая не была предусмотрена ранее, вместо того чтобы с использованием имеющихся у него ресурсов и потенциала развивать собственную экономику.

1 января 1992 года в РФ вместо налога с оборота был введен НДС. Но сама система межбюджетных отношений осталась без изменений. К тому же отдельные регионы посредством переговоров с федеральным центром, как и в советское время, продолжали определять для себя размер финансовой помощи, дополнительных льгот и привилегий.

В 2001 году правительство утверждает Программу развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года [8]. Центральной идеей данной программы стал переход регионов и местных органов власти к новым условиям. Доходы регионов теперь были зависимы от эффективного развития «налогооблагаемой базы»: привлечения инвесторов, поддержки и стимулирования предпринимательской деятельности, успешного роста малого бизнеса. Программа предполагала переход к жестким бюджетным ограничениям, таким как:

- нормативы налоговых отчислений закреплялись на долгий срок;
- разграничивались налоговые полномочия;
- объем финансовой помощи отдельным регионам закреплялся законодательно, а также вводились ограничения в течение года на перечисления бюджетных средств, не распределенных между регионами и муниципальными образованиями законом о бюджете.

1 января 2005 г. были приняты Бюджетный и Налоговый кодексы РФ, которые и сегодня регулируют бюджетные отношения в РФ.

В 2006 году была принята Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ. В концепции вводились следующие комплексы задач и мер по совершенствованию межбюджетных отношений:

- **усиление финансовой самостоятельности субъектов РФ** (региональные органы власти и органы местного самоуправления самостоятельно устанавливали бюджетную классификацию);

- **стимулирование субъектов РФ в части наращивания своего бюджета.** Субъекты РФ были разделены на 3 группы в зависимости от доли средств, перечисляемых из федерального бюджета, в объеме собственных доходов субъектов РФ: первая группа регионов – с долей до 20 %; вторая группа – с долей от 20 до 60 % (для таких регионов вводились дополнительные ограничения по расходованию средств на содержание органов государственной власти, а также устанавливались ограничения на размеры оплаты труда госслужащих), третья группа – с долей финансовой помощи более 60 % объема собственных доходов (для них вводились дополнительные ограничения на объем государственного долга и величину дефицита бюджета, на заключение соглашений с Министерством финансов РФ по вопросам использования бюджетных средств в обязательном порядке и на проведение Счетной палатой РФ ежегодной проверки исполнения бюджета субъекта РФ);

- **создание стимулов, повышающих качество управления государственными и муниципальными финансами.** Таким стимулом должно было стать внедрение системы рейтинговой оценки государственных служащих и системы финансового поощрения за высокие результаты работы.

С 2007 года в связи с принимаемыми мерами и ужесточением бюджетных ограничений доля межбюджетных трансфертов в расходах федерального бюджета снизилась с 13,7 до 12,5 %. В 2014 году наблюдается снижение доли финансовой помощи до 9,5 %, что на 24 % ниже показателя 2011 г. Приведенные данные свидетельствуют об успешной реализации мер, принятых в целях стимулирования субъектов РФ к увеличению региональных бюджетов. Стоит отметить, что меры были успешными в части снижения объема финансовой помощи регионам,

а в части наращивания региональных бюджетов успех достигнут не был, о чем говорит снижение количества регионов-доноров.

В 2014 году для органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления были разработаны методические рекомендации по созданию условий для наилучшей реализации своих полномочий. Но дотации регионам на выравнивание бюджетной обеспеченности остались без изменений даже в том случае, если будут изменения некоторых отдельных статей федерального бюджета [1]. Данный порядок дел мы можем наблюдать и в современных бюджетных отношениях.

В современной России, в целом, бюджетные ограничения стали жесткими:

- закрепились единые нормативы и принципы межбюджетных отношений;
- налоговые ставки, налоговые базы и процент зачислений неизменны в течение вот уже нескольких лет.

Несмотря на принимаемые меры, ожидаемого роста региональных экономик не наблюдается, так как экономический рост страны остается невысоким [4].

Переход от мягких бюджетных ограничений к жестким был необходим для стимулирования регионов к развитию местной экономики. Суть сводится к тому, что бюджетные доходы регионов не должны быть предметом согласований, а устанавливаться законодательно, как в свое время законодательно был закреплён процент зачислений НДС. Сейчас он полностью зачисляется в федеральный бюджет. В данном примере жесткость бюджетных ограничений заключается не в том, что все 100 % поступлений идут в федеральный бюджет, а в том, что сам процент зачислений не меняется ни в каких условиях [4].

Заключение

Таким образом, одной из основных причин торможения развития региональных экономик является существующая система распределения межбюджетных трансфертов между субъектами РФ, которая не стимулирует регионы к тому, чтобы увеличивать доходы в региональный бюджет, рационально использовать финансово-хозяйственные ресурсы. Более того, сложившаяся система межбюджетных отношений поощряет иждивенчество, сохраняет зависимость страны от природных ресурсов и снижает эффективность трансфера инноваций в экономику. Система жестких бюджетных ограничений, применявшаяся в Китае, в варианте, который был реализован в этой стране в начале экономических реформ [5; 6], позволяет до сих пор обеспечивать высокие темпы экономического роста. Те меры, которые предпринимаются в России в части межбюджетных отношений, недостаточны для существенного изменения ситуации в лучшую сторону.

Что касается дотационной поддержки регионов, то ситуация складывается также не лучшим образом. Рост потребления дотационных средств увеличивается с каждым годом, а число доноров, напротив, сокращается, что вызывает повышение нагрузки на бюджеты. Проведенный в статье анализ позволяет сделать заключение, что цели, поставленные двадцать лет назад в реформировании бюджетной системы, и заключавшиеся в создании эффективных бюджетных стимулов развития экономики регионов, наращивании их бюджетных доходов, не достигнуты. В силу этого актуальной представляется задача разработки новых реформ межбюджетных отношений, нацеленных на создание эффективных бюджетных стимулов для инновационной модернизации экономик регионов.

Литература

1. Бурлов Д.Ю., Яковлева И.А. Эволюционный подход к развитию к развитию межбюджетных отношений и особенности их реформирования на современном этапе // Вестник ВСГУТУ. 2016. № 4. С. 89–96.
2. Бухарский В.В., Лавров А.М. Жесткие бюджетные ограничения: теоретические основы и проблематика российских городов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 1. С. 7–40.
3. Дотации регионам России 2020 [Электронный ресурс]. URL: http://fincan.ru/articles/117_dotacii-regionam-rossii-2020/
4. Зулькарнай И.У. Бюджетные стимулы социально-экономического развития регионов // Вестник УГУЭС. Наука, образование, экономика. 2013. № 4 (6). С. 80–85.
5. Зулькарнай И.У. Одноканальная бюджетная система в экономических реформах Китая 1979–1993 гг.: уроки для России // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2016. № 6. С. 101–106.
6. Зулькарнай И.У. Стимулы экономического развития, создаваемые бюджетной системой Китая для всех уровней государственного и местного управления // Вестник УГНТУ. Наука, образование, экономика. Серия: Экономика. 2016. № 4. С. 16–21.
7. Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 № 584 (ред. от 06.02.2004) «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33042/
8. Трунин И. и др. Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт / Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М., 2001. 449 с.
9. Федеральная служба государственной статистики / Росстат [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/>