Белов, Андрей Васильевич. Инструменты и методы формирования эффективной бюджетной политики : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10 / Белов Андрей Васильевич; [Место защиты: С.-Петерб. гос. ун-т].- Санкт-Петербург, 2010.- 315 с.: ил. РГБ ОД, 71 11-8/90

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Вертикальный срез бюджетной системы Российской Федерации . 21**

1.1. Некоторые аспекты теории бюджетного федерализма 21

1.2. Современные тенденции развития бюджетной системы России 41

1.3. Особенности российской модели межбюджетных взаимосвязей 62

**Глава 2. Централизация и децентрализация общественных финансов в экономическом развитии регионов. 103**

2.1. Исследования бюджетной децентрализации 104

2.2. Динамика децентрализации в российской бюджетной системе 109

2.3. Взаимосвязь децентрализации и экономического роста регионов России 118

**Глава 3. Общественные финансы и пространственное размещение факторов производства . 133**

3.1. Территориальная аллокация факторов производства в научных исследованиях 134

3.2. Размещение факторов производства и роль бюджетных инвестиций 143

3.3. Моделирование пространственного распределения трудовых и капитальных ресурсов 158

**Глава 4. Бюджетное выравнивание и направления его оптимизации . 176**

4.1. Территориальная дифференциация бюджетной обеспеченности и политика выравнивания 177

4.2. Оценка региональной производственной функции 190

4.3. Альтернативы использования дотаций Федерального фонда финансовой поддержки регионов 208

**Глава 5. Региональные аспекты повышения эффективности предоставления общественных услуг . 218**

5.1. Существующие подходы к оценке бюджетной эффективности 219

5.2. Продуктивность социальных расходов в регионах Российской Федерации 223

5.3. Оценка эффекта от повышения результативности региональных расходов на социальные цели 235

**Глава 6. Методологический аппарат теории общественных финансов и развитие региональных бюджетных систем и институциональной среды . 242**

6.1. Сравнительный анализ субнациональных бюджетных систем и вопросы применения международного опыта 243

6.2. Общественные финансы и институциональное развитие регионов 268

Заключение 285

Список использованной литературы 290

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования.

Значимость избранной темы определяется процессами, происходящими в мировой и российской экономике, а также в экономической науке. В конце 1990-х годов начала набирать силу тенденция к расширению государственного вмешательства в экономическую деятельность, которая окончательно оформилась десятилетие спустя. Международной финансовой кризис 2008-2009 годов дал толчок к резкому ускорению данного процесса. Основным инструментом антикризисной политики стало выделение колоссальных общественных средств для замещения элементов экономической системы, основанных на принципах частного предпринимательства и свободной конкуренции. Применение подобных мер будет иметь чрезвычайно широкие последствия, научное осмысление которых пока еще только начинается. Тем не менее, уже сейчас можно заявить, что одним из результатов должно стать серьезное повышение требований к эффективности использования бюджетных ресурсов.

Глобальные перемены сопровождались поворотом мирового научного «мейнстрима» от крайнего неолиберализма к более сбалансированным принципам анализа экономики. На смену «Вашингтонскому консенсусу» окончательно пришли концепции, подчеркивающие важность не только стихийно-рыночного, но и сознательно-общественного формирования социальных, институциональных, инфраструктурных и других основ экономической деятельности. В частности, в теории общественных финансов был отмечен всплеск интереса к проблемам сокращения неравенства, обеспечения доступа населения к общественным благам, инвестирования в создание базовой инфраструктуры и т.п.

Особую актуальность указанные вопросы приобрели в современной России, где завершился трансформационный кризис, закончился период восстановительного роста и началось развитие на новой социально-экономической основе. Тем не менее, углубились проблемы зависимости России от экспорта сырья, расширения социальных и территориальных различий и многие другие. Закономерно встал вопрос о том, возможно ли одновременное стимулирование темпов и улучшение качественных характеристик роста. Экономические возможности государства на протяжении 2000-х годов серьезно расширились. Наиболее ярко это проявилось в беспрецедентным росте масштабов общественных финансовых ресурсов. Причем, впервые в современной российской истории, для решения многих проблем появились не только средства, но и возможности широкого обсуждения, поисков наилучших путей их использования. Последнее связано с вызреванием российского общественного организма, с осознанием сложности экономических, социальных и других задач, которые необходимо решить стране в условиях жестких временных и бюджетных органичений, а также с развертыванием кризисных явлений в 2009 году.

В центре внимания российских специалистов оказались проблемы сравнительной оценки, выбора вариантов и оптимизации использования государственных средств. Характерной чертой дискуссий стало выдвижение полярных концепций, формирование коалиций и трудные поиски компромиссов между ними. Достаточно указать на широко известные столкновения групп поддержки стабильности бюджетной системы и увеличения государственных расходов, эффективности инвестирования и масштабного обновления стареющей инфраструктуры, вложений в наиболее производительные регионы и выравнивания уровней территориального развития.

С учетом этого, по нашему мнению, важнейшей задачей экономической науки стало информационное обеспечение того сознательного выбора сценариев использования общественных финансов, который предстоит сделать российским общественным и политическим кругам. Среди множества аспектов выбора в такой обширной и многообразной стране как Россия особое значение имеет дилемма эффективности и равенства в пространственном распределении экономических ресурсов. Именно поэтому данная работа посвящена разработке стратегии роста при сокращении различий. Более конкретно, речь идет об анализе инструментов и методов формирования эффективной бюджетной политики, оптимизирующей развитие региональных экономик по показателям темпов роста и пространственных разрывов и, тем самым, определяющей альтернативы региональной экономической динамики при различных вариантах расходования бюджетных средств.

Степень разработанности проблемы.

Тема исследования находится на стыке нескольких экономических дисциплин, охватывающих теоретические и практические аспекты взаимосвязей региональной экономики и общественных финансов. В российской и зарубежной научной литературе накоплен огромный массив публикаций практически по всем элементам данной проблемы. В частности, в работах зарубежных авторов большое внимание уделяется связи бюджетной децентрализации и экономического роста, производительности общественного капитала и бюджетных ассигнований, эффективности пространственного размещения факторов производства, оценке результативности бюджетов, международным сравнениям региональных экономических систем (обзоры литературы приводятся в тексте соответствующих разделов диссертации).

В России глубоко разрабатываются вопросы бюджетной и финансовой политики, бюджетного федерализма, регионального размещения производительных сил, бюджетного выравнивания, организации региональных бюджетов и многие другие.

Тем не менее, ряд аспектов взаимодействия региональной экономики и общественных финансов пока недостаточно исследован. Необходимо отметить, прежде всего, выявление сравнительных характеристик экономической и бюджетной систем России в территориальном разрезе, оценку эффективности аллокационной, выравнивающей и прочей деятельности региональных бюджетов и применение существующих эконометрических моделей к анализу российской действительности. Все это еще раз подчеркивает актуальность избранной темы и позволяет точнее определить конкретные направления исследования, предпринятого в данной работе.

Направления исследования.

Объектом исследования является взаимосвязь общественных финансов и макроэкономических параметров развития региональной экономики.

Предмет исследования включает модификации пространственного размещения экономических ресурсов под влиянием общественных финансов в ходе выполнения ими функций аллокации, выравнивания, предоставления общественных благ и институционального развития. Важнейшими инструментами указанного влияния являются, во-первых, накопление общественного капитала (капитальные расходы), и, во-вторых, предоставление общественных услуг (текущие расходы), которые формируют социальную среду экономической деятельности и в значительной степени определяют размещение рабочей силы. Следовательно, предмет работы можно сформулировать как воздействие бюджетной политики на пространственное распределение основных факторов производства, т.е. трудовых и капитальных ресурсов.

Основная идея заключается в том, чтобы использовать в исследовании бюджетных проблем критерий эффективности применения факторов, а именно: предельную производительность труда и капитала. Теоретически, концентрация бюджетных инвестиций и социальных расходов в наиболее производительных регионах должна привести к увеличению валового выпуска, которое способно перекрыть неизбежные социальные издержки в виде расширения территориальных различий. Подтверждение (или опровержение) данной гипотезы даст возможность предложить принципиально новое направление анализа бюджетной политики, важной для стимулирования темпов и повышения равномерности регионального развития.

Цель исследования заключается в определении приоритетов экономического развития округов и субъектов Российской Федерации в соответствии с возможными сценариями использования общественных финансовых ресурсов, ориентированными на повышение темпов и улучшение параметров равномерности регионального роста, а также в разработке соответствующей теоретической и методической базы, проведении модельных расчетов и количественного анализа.

Исходя из поставленной цели сформулированы следующие задачи исследования:

- установить характер связи темпов экономического развития субъектов Российской Федерации и децентрализации бюджетных расходов;

- определить количественные параметры взаимодействия показателей эффективности и равенства в развитии федеральных округов и субъектов Федерации при различных сценариях пространственной аллокации бюджетных ресурсов путем примененения аппарата производственных функций и моделей территориального перераспределения ресурсов по критериям предельной производительности;

- подсчитать потенциальный экономический эффект от доведения эффективности региональных бюджетных расходов на образование, здравоохранение и социальную защиту до теоретически возможного уровня и предложить пути оптимального использования полученной экономии;

- оценить вклад бюджетных расходов и инвестиций в прирост валового регионального продукта, выдвинуть и обосновать альтернативные и наиболее эффективные варианты использования фондов выравнивания бюджетной обеспеченности и финансовой поддержки регионального развития;

- провести международные сопоставления экономики и бюджетной системы, экономической и бюджетной политики Санкт-Петербурга на основе концепции метро-регионов ОЭСР;

- применить методологический аппарат теории общественных финансов и государственного сектора к анализу институциональной среды и ее роли в развитии региональной экономики.

Теоретическая и методологическая основа исследования.

В данной работе применяются положения макроэкономической теории, региональной экономики и теории общественных финансов, устанавливающие связь валового выпуска и пространственного размещения факторов производства с изменениями бюджетных ресурсов, расходуемых на территории региона.

Методологическую основу работы составляет системный анализ, аппарат производственных функций, непараметрический анализ эффективности бюджетных расходов, а также комплекс эконометрических методов изучения взаимосвязей, вариации и временных рядов.

Информационной базой диссертации служат официальные данные международных организаций и государственных органов Российской Федерации и зарубежных стран, научные публикации, а также материалы полевых исследований, проведенных автором в ряде регионов России и стран Северо-Восточной Азии.

Научная новизна и основные результаты исследования.

Научная новизна заключается в выдвижении и разработке концепции формирования эффективной бюджетной политики в зависимости от предельной производительности факторов производства в территориальном разрезе. Доказана принципиальная возможность одновременного повышения темпов экономического роста и улучшения параметров равномерности регионального развития при оптимизации бюджетной политики по критериям эффективности и равенства. В работе получены конкретные прогнозы развития региональной экономики на основе сценариев пространственного размещения бюджетных ресурсов и многомерных расчетов с применением оригинального комплекса эконометрических моделей.

Наиболее существенные научные результаты, полученные лично автором и выносимые на защиту (смотри также Схему 1):

1. Бюджетная политика серьезно влияет на пространственное размещение факторов производства (основных фондов и рабочей силы). Следовательно, предельная факторная производительностьможет выступать критерием эффективности территориального распределения бюджетных средств. Анализ производительности требует применения аппарата производственных функций, исследование которых позволяет сделать ряд важных эконометрических выводов. В частности, способы оценки региональных производственных функций в Российской Федерации должны различаться в зависимости от периода исследования. Объединение этапов трансформационного спада и начала восстановительного роста позволяет применить неэконометрические методы. Анализ растущей экономики дает возможность получить статистически значимые оценки с применением техники регрессионного анализа.

2. С точки зрения выполнения общественными финансами аллокационной функции наибольшее значение имеют серьезные различия в размещении отдельных факторов производства между территориями России. Пространственное распределение рабочей силы слабо зависит от предельной производительности труда, а значит не является эффективным по данному критерию. Основные фонды распределены более рационально. Перераспределение федеральных и региональных бюджетных инвестиций между регионами в соответствии с предельной производительностью позволяет ускорить экономический рост, но увеличивает территориальные различия. Иные варианты аллокации инвестиций замедляют темпы, но обеспечивают более равномерное распределение валовых доходов. Однако, при сочетании эффективного инвестирования с достаточно высокой подвижностью рабочей силы возможно одновременное ускорение развития и сокращение территориального неравенства. Этот вывод является принципиально важным для формирования региональной политики в нынешней России. Проведенные расчеты позволяют не только выделить конкретные территории, наиболее перспективные для бюджетных вложений, но и подчеркивает значимость стимулирования трудовой миграции, что зачастую не включается в состав государственных приоритетов.

3. В области предоставления общественных услуг важное значение имеет и повышение результативности соответствующих бюджетных расходов, и наиболее продуктивное использование возможной экономии. Применение быстро развивающихся непараметрических методов оценки эффективности региональных бюджетных затрат на здравоохранение, образование и социальное обеспечение позволяет подсчитать объемы потенциальных сбережений при доведении результативности расходов до теоретически возможного уровня. Использование высвобождающихся средств для увеличения бюджетных расходов или бюджетного инвестирования в тех самых регионах, где получена экономия, имеет нивелирующий эффект, т.е. дает прирост валового выпуска с одновременным уменьшением территориальных различий.

4. Оптимизация перераспределительной деятельности общественных финансов предполагает анализ эластичности валового выпуска по различным составляющим бюджетных расходов, прежде всего по безвозмездным перечислениям (трансфертам). Эта задача решается при помощи оценки региональной производственной функции с выделением «запаса» и «потока» трудовых и капитальных ресурсов. Результаты показывают, что расходы субнациональных бюджетов, рассматриваемые в качестве затрат на предоставление общественных услуг и накопление основных фондов, вносят существенный положительный вклад в формирование валового регионального продукта. Применение соответствующих распределительных процедур позволяет сформулировать такие варианты инвестиционной, трансфертной и миграционной политики, которые дают возможность варьировать соотношение показателей эффективности и равенства в территориальном разрезе. Это составляет информационную основу для осуществления сознательного общественного выбора между социально-оправданным перераспределением средств в пользу отстающих и экономически-эффективным инвестированием в наиболее перспективных регионах.

5. Эконометрические оценки свидетельствуют, что в период экономического роста централизация расходов оказывает положительное влияние на темпы развития большинства российских регионов. Это серьезно противоречит сложившимся в начальный период рыночных реформ представлениям о безусловной позитивной роли децентрализации. Одновременно с этим появляется возможность экономически обосновать важность централистских тенденций, получивших распространение на протяжении 2000-х годов. Тем не менее, несмотря на очевидную корреляцию централизации и валового выпуска, не всякое увеличение федеральных ассигнований стимулирует рост, в частности потому, что позитивный эффект имеют скорее не федеральные, а региональные бюджетные инвестиции. В этих условиях оптимальной стратегией в межбюджетных отношениях является расширение целевой передачи федеральных бюджетных ресурсов для финансирования региональных инвестиционных программ.

6. Международные сопоставления позволяют выделить специфические черты бюджетной системы Российской Федерации, нередко выпадающие из поля зрения ученых. В области доходов, кроме зависимости от экспортных поступлений и формирования крупных резервных фондов, к ним относятся низкие ставки ряда налогов и высокие доли поступлений в бюджет, что указывает на чрезвычайно жесткий характер налоговой политики и диктует необходимость упрощения налогового администрирования. В области расходов российские особенности связаны с недостаточной эффективностью предоставления базовых общественных услуг и глубокими структурными проблемами сектора государственного управления. Динамика доходов и расходов носит циклический характер. Это указывает на необходимость модификации бюджетной политики на различных стадиях цикла экономической коньюнктуры.

7. В 2000-х годах произошли значительные изменения в организации межбюджетных отношений. На смену «асимметричному федерализму» 1990-х пришла иная модель, характеризующаяся существенным расширением полномочий национального уровня. «Централистский федерализм» возник на волне завершившегося в 2008 году экономического подъема, однако эффективное функционирование вертикального среза общественных финансов в условиях циклического спада требует серьезных перемен в области формирования и исполнения бюджетов всех уровней.

8. Применение концепции метро-регионов ОЭСР к анализу экономики и общественных финансов Санкт-Петербурга позволяет сделать важный шаг к проведению качественных международных сопоставлений. В соответствии с этим, меры городской экономической политики можно классифицировать на предоставление общественных услуг и повышение региональной конкурентоспособности. Наиболее значимыми направлениями развития бюджетной системы города представляются диверсификация доходов и расширение спектра используемых методов анализа эффективности расходных программ.

9. Институциональная среда оказывает серьезное влияние на экономическое развитие российских регионов. Роль институтов, а значит и формирующей их бюджетной политики, наиболее очевидна в период кризиса (трансформационного, валютно-финансового, банковско-кредитного). На этапе быстрого роста главными факторами становятся добыча и экспорт сырьевых ресурсов, расширение внутреннего спроса и бюджетное стимулирование экономики, вслед за которыми следуют характеристики институциональных условий.

10. Предложенная классификация направлений анализа бюджетной политики в зависимости от функций общественных финансов (аллокация, выравнивание, предоставление общественных благ, институциональное развитие и восполнение провалов рынка) является важным методологическим приемом, который позволяет предложить новый подход к исследованию взаимодействия региональных бюджетов и экономики.

Схема 1.

Порядок исследования:

предмет, метод и основные результаты, полученные лично автором.

Практическая значимость исследования.

Результаты диссертационного исследования были использованы при составлении Пояснительных записок к проектам городского бюджета Санкт-Петербурга (2001-2003 годы), разработке Направлений развития налоговой политики Санкт-Петербурга (2004 год), а также Методического обеспечения для проведения сравнительного анализа бюджета Санкт-Петербурга с бюджетами других европейских городов (2005 год).

Кроме того, данные полевых исследований включены в научные отчеты, представленные в Экспортно-импортный Банк Японии по теме «Региональные бюджеты и межбюджетные отношения в России» (1996 год); Министерство образования Японии по темам: «Возможность создания Банка развития Северо-Восточной Азии» (2002 год), «Международная миграция населения и ее значение для экономики приграничных регионов стран Северо-Восточной Азии» (2004 год), «Особенности российского рынка труда» (2008 год); а также в Министерство иностранных дел Японии по теме «Перспективы развития административной и бюджетной системы России» (2005 год).

Предложения и выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть полезны в практической работе по совершенствованию налогового администрирования, оценке бюджетных инвестиционных программ, формированию миграционной политики, сравнению субнациональных бюджетных систем, анализу региональных внешнеэкономических связей. Материалы диссертации могут использоваться в преподавательской деятельности для чтения курсов «Общественные финансы», «Региональная экономика», «Международные экономические отношения» и др., а также в научных исследованиях.

Апробация работы.

Диссертация подготовлена в результате многолетней научной работы в области общественных финансов, региональной экономики и международных экономических связей. Основные положения и выводы докладывались в 1997-2009 годах на более чем 30 международных конференциях, совещаниях, семинарах. В частности, в 2001 и 2003 годах – на конференциях Экономического факультета СПбГУ, в 2004, 2006 и 2007 годах – на конференциях Японского научного общества сравнительной экономики, в 2008 году – на конференции Европейской ассоциации сравнительных экономических исследований в ГУ ВШЭ (Москва), в 2009 году – на конференции КВС правительства Санкт-Петербурга и Экономического факультета СПбГУ (Санкт-Петербург).

Составные части работы опубликованы в монографиях «Реформа бюджетного социализма: вертикальный аспект» (СПб.: Издательство СПбГУ, 2002) и «Санкт-Петербург в бюджетной системе Российской Федерации» (в соавторстве с С.В.Деминым, СПб.: Издательство Леонтьевского Центра, 2002), а также в 14 статьях журналов, рекомендованных ВАК. Всего по теме исследования за последние 10 лет опубликовано более 60 научных работ на русском, японском и английском языках, в том числе 1 авторская монография, 11 коллективных монографий, 22 статьи в журналах с системой рецензирования рукописей и более 30 прочих работ.

Диссертация содержит 295 страниц машинописного текста, 38 таблиц, 30 формул, две схемы и состоит из введения, шести глав, заключения, списка использованной литературы из 221 наименований и приложений.

## Современные тенденции развития бюджетной системы России

Обычно трансферты поступают сверху вниз, хотя теоретически возможно любое направление их перемещения. Можно выделить два основных типа межбюджетных трансфертов: «расщепление доходов» между уровнями бюджетной системы и «бюджетные гранты» (безвозмездные перечисления). В теории общественных финансов разработана подробная классификация видов расщепляемых доходов и грантов, описано их влияние на поведение получателей в сфере создания локальных благ.

В зависимости от доли трансфертов в бюджетных доходах территорий, как правило, различаются американская и германская модели бюджетного федерализма, хотя, разумеется, различие между ними носит весьма условный характер. В первой модели в региональных бюджетах преобладают доходы, определяемые собственной налоговой политикой. Во второй модели наибольшее значение имеют трансферты, т.е. доходы, получаемые на основе решений, принятых вышестоящим органом власти. Соотношение полномочий и количественные пропорции бюджетов различных уровней серьезно зависят от выбора той или иной модели бюджетного федерализма. В странах, ориентирующихся на американскую модель, бюджетная самостоятельность субнациональных органов и их удельный вес в доходах и расходах консолидированного бюджета, как правило, выше, чем в государствах, развивающихся по германскому пути. Ситуация в Российской Федерации, которую можно считать исключением из этого правила, подробно рассматривается в третьем параграфе данной главы.

Нетрудно заметить, что до сих пор говорилось о целесообразности бюджетной децентрализации, но не затрагивался конкретный механизм, с помощью которого она может привести к лучшему удовлетворению потребностей в общественных благах. Одно из объяснений этого, получившее наиболее широкое распространение и вошедшее во все учебники общественных финансов, описано в теореме Ч.Тибу [Tiebout, 1956. С.416-424]. Суть ее можно сформулировать следующим образом: свободное перемещение налогоплательщиков (потребителей) между регионами и муниципалитетами может создать подобный рыночному механизм распределения общественных финансовых ресурсов. В условиях абсолютной мобильности жителей и достаточного количества конкурирующих между собой единиц местного самоуправления бюджетная децентрализация будет способствовать оптимальному (по Парето) распределению ресурсов, поскольку позволит полностью выявить и реализовать предпочтения потребителей локальных благ. Разумеется, существует множество факторов, препятствующих возникновению рыночно-подобной конкуренции территориальных образований за привлечение налогоплательщиков (трудности смены места жительства, перераспределение доходов, политические и бюрократические препятствия и т.п.). Кроме того, приток новых жителей может привести к ухудшению положения уже имеющегося населения, т.е. встает проблема оптимизации не только общественных благ, но и числа потребителей. Решением ее занимается теория клубов, которая рассматривает регионы по аналогии с добровольными объединения людей для удовлетворения индивидуальных потребностей. Тем не менее, эмпирические данные по странам с интенсивной внутренней миграцией, в определенной степени подтверждают предположение Ч.Тибу. Его модель говорит о прогрессирующем увеличении выгод от децентрализации и устанавливает влияние на эти процессы межтерриториальной конкуренции и интересов регионов и налогоплательщиков. Система отношений национального и субнациональных правительств, использующая данный механизм для повышения эффективности производства и предоставления общественных благ получила название «конкурентного федерализма» [Kasper, Streit, 1998. С.406].

Какими чертами должен обладать конкурентный федерализм, чтобы стать инструментом развития общественного сектора и экономики в целом? Ответ на этот вопрос попыталась дать институциональная теория. Исследования Голландии XVI-XVII веков, Англии XVIII века, США конца XIX-первой половины XX века, а также современного Китая выявили положительную связь экономического роста и децентрализации бюджетных ресурсов [North, Weingast, 1989; Weingast, 1995]. В этих странах темпы роста ускорялись, когда вертикальное распределение общественных фондов приобретало следующие черты: 1) четкая система распределения полномочий между уровнями власти; 2) реальная возможность субнациональных правительств решать проблемы, относящиеся к их компетенции; 3) способность центрального правительства сформировать единый национальный рынок; 4) жесткие финансовые ограничения в процессе распределения доходов и расходных полномочий; 5) устойчивые и прозрачные процедуры распределения полномочий и ответственности. Все это позволило сделать вывод о, что децентрализация благоприятствует развитию экономики только в том случае, если она сопровождается формированием соответствующей институциональной среды, которая получила название «федерализма, сохраняющего рынок» («market preserving federalism»).

Подобная дефиниция федерализма оказалась чрезвычайно важной для пореформенной России на рубеже 1990-х и 2000-х годов, и вот почему. С помощью институционального анализа было установлено, что в России нет ни одной из перечисленных характеристик. Действительно, в России чрезвычайно низка территориальная мобильность населения, практически отсутствует конкуренция местных органов, имеется большое количество разнообразных субъектов межбюджетных отношений, резко различаются бюджетные возможности регионов, слабы горизонтальные механизмы бюджетного выравнивания, а собственные доходы явно недостаточны для выполнения расходных обязательств в большинстве субъектов Федерации и муниципальных образований [Любимцев, 2000. С.21-22]. Многое говорило о том, что в российских условиях невозможно было использовать преимущества «федерализма, сохраняющего рынок», поскольку важные элементы и федерализма, и рынка тогда отсутствовали. В России речь шла не о сохранении, а о создании рынка, поэтому актуален был федерализм не «сохраняющий», а «создающий» рынок («market creating federalism») [OECD, 2000. С. 116]. Подобное заключение кажется нам принципиально важным для последующего изложения.

Более того, анализ реально складывающейся в России системы бюджетного федерализма выявил ряд негативных последствий децентрализации. Например, обоснована возможность потери контроля за национальной финансово-кредитной политикой в странах с реформируемой и переходной экономикой вообще, и в России в частности. Отмечена взаимосвязь передачи полномочий на нижние уровни бюджетной системы и ухудшения сбора налогов. Установлена зависимость децентрализации и ухудшения положения субнациональных бюджетов, получены противоречивые результаты относительно распределения бюджетных ресурсов в вертикальном разрезе и т.д. В России сложилась довольно типичная ситуация, когда бюджетная система сначала была децентрализована, и только потом правительство приступило к поискам оптимальной модели вертикального распределения доходных и расходных полномочий [Tanzi, 2000. С.6].

## Взаимосвязь децентрализации и экономического роста регионов России

Необходимо отметить, что внимательный анализ механизма межбюджетных отношений приводил к весьма противоречивым выводам. Во-первых, процесс децентрализации, если судить по доле региональных бюджетов в консолидированном, носил очень неравномерный характер. По-видимому, децентрализация по всем имеющимся параметрам отмечалась лишь в 1992-1994 годах. В последующий период наблюдалось довольно устойчивое снижение доли субнациональных бюджетов в доходах и, одновременно, повышение в расходах. Кроме того, с 1994 по 1998 годы с 35,2 до 37,1% увеличился удельный вес федерального бюджета в налогах и других обязательных платежах, собираемых на территории регионов. Параллельно сократились объемы финансовой помощи федерального бюджета субнациональным правительствам, т.е. уменьшилось отношение передаваемых из центра средств к собираемым на территории регионов доходам федерального бюджета. Если в 1994 году этот своеобразный «процент возврата» для всех видов переданных регионам денежных фондов по некоторым оценкам достигал 73,1% налоговых доходов, то к 1998 году в регионы возвращалось всего 20,7% собранных средств (последняя цифра отражает только централизованную финансовую помощь) [Институт Восток-Запад, 1999. С.167-172]. Обеспеченность субнациональных бюджетов собственными доходами несколько возросла, но это произошло в условиях сокращения реального объема ресурсов, имеющихся их распоряжении. Подобные тенденции можно было проследить вплоть до середины 2000-х годов. Однако, после ряда изменений бюджетной классификации безвозмездные перечисления начали учитываться в числе собственных доходов, а значит упомянутые подсчеты «процентов возврата» хотя и не утратили экономического смысла, но стали невозможны из-за отсутствия статистической базы.

Во-вторых, серьезные коррективы вносило использование понятий «формальной» (по долям бюджетов в доходах и расходах) и «реальной» (по распределению всех видов доходных и расходных полномочий) децентрализации. Как отмечалось в Главе 1, количественные параметры распределения налоговых поступлений зависели от уровня принятия решений о введении налога, ставке, базе, порядке взимания и использовании собираемых средств. Аналогичный подход применялся и в классификации расходных обязательств. С учетом этого, оценки формальной и реальной децентрализации могли довольно существенно различаться. В частности, в России, несмотря на то, что значительные объемы доходов и расходов были формально переданы на нижние этажи, федеральное правительство сохранило и даже усилило контроль за налоговой системой и расходной деятельностью региональных и местных бюджетов. Например, в области доходов на уровне Федерации решались вопросы расщепления налоговых источников на федеральную и региональную части, ограничивались ставки, устанавливались базы и порядок введения многих региональных и местных налогов. По оценкам начала 2000-х годов, до 85% всех субнациональных доходов так или иначе регулировалось федеральным правительством, и лишь 15% полностью определялись региональными и местными властями [OECD, 2000. С. 127]. Похожая ситуация складывалась и в сфере бюджетных расходов. Наиболее надежно указанные тенденции были подтверждены на материалах 1999-2003 годов путем анализа широкого круга показателей децентрализации с использованием методики ОЭСР [Чернявский, Вартапетов, 2004. С. 141]. Впоследствии, изменения бюджетного и налогового законодательства середины 2000-х годов также привели к усилению регулирующей роли федеральных властей [Белов, 2006. С.220]. Следовательно, если судить по реальной динамике бюджетных процессов, отраженной в выводах перечисленных исследований, «реальной»децентрализации рычагов управления бюджетной системой не произошло.

В-третьих, вертикальное перераспределение доходных источников было относительно слабо взаимосвязано с передачей расходных обязательств. Действительно, прирост собственных доходов субнациональных бюджетов существенно отставал от увеличения их расходов. В 1992 году бюджеты имели профицит в размере 1,5%, а с 1995 по 1998 годы их расходы превышали доходы в пределах от -0,3 до -1,2% ВВП. Следовательно, в те годы субнациональные бюджеты вслед за федеральным также столкнулись с проблемой несбалансированности доходов и расходов. Их реакция заключалась в расширении кредиторской задолженности, задержке перечисления доходов в национальный бюджет, передаче части расходов местным органам без соответствующего ресурсного обеспечения, применении неденежных форм расчетов, заимствованиях на внутреннем и внешнем кредитном рынке, выводе части доходов во внебюджетные фонды и т.п. Фактически, субнациональные бюджеты скопировали политику центрального правительства по отношению к ним, а многие проблемы оказались просто перенесены с верхнего на нижние уровни бюджетной системы.

Сбалансировать консолидированные доходы и расходы субъектов Федерации и муниципальных образований удалось только в 1999 и 2000 годах. Произошло это за счет падения расходов (на 1,5% ВВП), которое обогнало сокращение и собственных доходов (0,2%), и федеральной финансовой помощи (0,2%) [Белов, 2002. С.69]. В 2001-2003 годах дефицит вернулся, но был устранен начиная с 2004 года за счет расширения безвозмездных перечислений из федерального бюджета. Повысилась устойчивость субнациональных бюджетов, рассматриваемая с точки зрения соотношения доходов и расходов. Однако, анализ причин и динамики этого процесса показал, что полученный результат нельзя было считать следствием передачи широких полномочий и развития реальной самостоятельности на нижних этажах бюджетной пирамиды.

В итоге, оказывается совсем непросто однозначно ответить на поставленный вопрос: произошла ли в пореформенной России децентрализация бюджетной системы? Скорее всего, на него надо дать положительный ответ. Однако, по нашему мнению, необходимо обязательно подчеркнуть циклический характер этого процесса. По-видимому, только в период 1992-1994 годов можно было говорить о безусловной децентрализации по всем рассматриваемым параметрам. В 1995-1999 годах распределение доходов и расходов, а также ряда контрольных и регулирующих функций являлось весьма неустойчивым, при некотором усилении федерального бюджета. В дальнейшем, продолжение и закрепление данной тенденции привело к оформлению в России модели «централистского федерализма».

## Моделирование пространственного распределения трудовых и капитальных ресурсов

Теоретически, роль бюджетных инвестиций должна состоять в создании и обслуживании общественного капитала, необходимого для макроэкономического регулирования, перераспределения ресурсов и предоставления общественных услуг, т.е. для выполнения основных функций публичных финансов. В реальности, процесс инвестирования был подчинен решению настолько сложного комплекса проблем, что он с трудом поддавался не только научному анализу, но и простому описанию. Неудивительно, что на протяжении 1990-2000-х годов государственные инвестиции в России, при всей их важности, очень редко становились объектом внимания ученых-экономистов.

Многие исследователи вполне справедливо указывали на низкую эффективность бюджетного инвестирования. Так например, специалисты Всемирного Банка считали, что чрезвычайно распространенная практика расширения государственных капиталовложений ресурсодобывающими странами на этапе подъема сырьевой конъюнктуры имела не столько положительные, сколько отрицательные последствия. В ряде случаев инвестиции способствовали «перегреву» экономики (повышение цен на товары инвестиционной группы), снижали отдачу на вложенный капитал (ориентация на строительство новых зданий, а не на закупки оборудования), а также означали появление дополнительных издержек (расширение нецелевого использования средств в условиях институциональной слабости правительств). С учетом этого для России рекомендовался иной, «антициклический» подход к осуществлению бюджетных вложений в основной капитал, который должен был носить сдерживающий характер в период подъема и стимулирующий - во времена спада и кризиса [Всемирный банк, 2006. С.29]. По нашему мнению, подобные рекомендации не вполне учитывали тот факт, что существовали, по крайней мере теоретически, серьезные резервы повышения результативности вложений, анализу которых, собственно говоря, и посвящена данная глава нашего исследования.

Другим свидетельством недостаточной эффективности являлись диспропорции между объемами капиталовложений и уровнем развития инвестиционного комплекса страны. Как отмечал И.Башмаков, нарушение разумного соотношения этих величин, т.е. превышение «абсорбционной способности» экономики, вело к снижению капиталоотдачи, хроническому недостатку рабочей силы, росту цен на инвестиционные товары и другим неприятным последствиям [Башмаков, 2006. С.82-83]. Указанная точка зрения кажется нам вполне обоснованной, хотя ее чрезвычайно трудно учесть в процессе построения инвестиционной модели.

И наконец, множество проблем скрывалось в механизме бюджетного инвестирования. А.Улюкаев обращал внимание на несовершенство норм, требующих возникновения прав собственности при вложениях в основной капитал юридических лиц, не являющихся государственными или муниципальными предприятиями. Серьезной критике подвергался также механизм отбора инвестиционных проектов, законодательство о федеральных целевых программах и, в особенности, методы оценки экономической и бюджетной эффективности инвестиций [Улюкаев, 2004. С.457-475]. В частности, В.Горегляд считал оправданным и даже необходимым снижение финансирования тех федеральных программ, в реализации которых не применялось адекватных процедур сопоставления затрат и результатов [Горегляд, 2005. СИЗ].

С учетом таких серьезных сомнений в возможностях правительственных структур, вполне понятными выглядели низкие темпы роста бюджетных инвестиций в середине 2000-х годов. Тем не менее, государственные органы конструктивно воспринимали критические замечания и быстро улучшали институциональную среду осуществления капитальных вложений. По крайней мере, как отмечал Е.Бухвальд, во второй половине 2000-х годов были созданы несколько инвестиционных организаций (Фонд развития, Банк развития, Инвестиционный фонд, Российская венчурная компания, ряд государственных корпораций), улучшен механизм со финансирования проектов с бюджетами субъектов Федерации, приняты важные национальные программы. В целом, это позволило серьезно нарастить инвестиционную компоненту федерального бюджета. Однако, остались открытыми вопросы обоснованности и справедливости пространственного распределения бюджетных средств, их влияния на экономическую дифференциацию регионов, согласования территориального использования ресурсов ведущих государственных корпораций и многие другие [Бухвальд, 2008. С.77-78]. По-видимому, решение таких проблем необходимо было начинать с обсуждения теоретических принципов и разработки формальных моделей координации целей инвестиционной политики, что и является одной из задач нашей работы.

Возвращаясь к обзору сложившейся ситуации отметим, что имеющаяся информация о бюджетных инвестициях весьма ограничена. Минфин и Казначейство Российской Федерации не публикуют сведений об исполнении бюджетов по экономической классификации. Единственным доступным источником являются данные Росстата, основанные на сплошной отчетности средних и крупных предприятий. Они не включают показателей капитального ремонта и не содержат информации о видовой и технологической структуре бюджетных вложений. Наиболее известной аналитической работой по данной тематике с момента опубликования в 2001 году и до настоящего времени является доклад Всемирного Банка, положения которого используются в последующем изложении [World Bank, 2001].

По общедоступным данным можно судить лишь о самых общих чертах государственного инвестирования. Во-первых, в 1995-2006 годах отношение бюджетных вложений к ВВП в России колебалось в пределах 2,7-4,1% (Таблица 3-3). Это примерно соответствовало показателям из нижней половины списка стран ОЭСР, средний уровень которых составлял 4% [World Bank, 2001.. С.8].

Во-вторых, в распределении по уровням бюджетной системы в конце 1990-х произошло резкое сокращение федеральной доли (с 1,9% до 0,9% ВВП), что стало отражением общего сдвига расходных обязательств на субнациональный уровень. Начиная с 2006 года отмечалось повышение удельного веса федеральных источников в пределах 0,1% ВВП в год.

В-третьих, самую крупную статью по видам экономической деятельности (29% всех бюджетных инвестиций в 2006 году) традиционно составляли вложения в транспорт и связь, и прежде всего в дорожное строительство. В отношении к ВВП их доля находилась на уровне примерно 0,8%, против 1%, рекомендуемого Европейским Союзом для своих членов.

## Альтернативы использования дотаций Федерального фонда финансовой поддержки регионов

В 1996-2004 годах в России между федеральными округами существовали серьезные различия по предельной производительности капитала. Наивысший показатель Центрального округа в 1,6-2,0 раза превышал минимальный уровень, который был характерен для Южного и Дальневосточного округов. Объемы бюджетных инвестиций были сравнительно невелики и составляли 2,8-4,2% ВРП. В таких условиях распределение в соответствии с предельной производительностью приводило к тому, что в 1996-2000 годах инвестиции получал только Центральный округ, а в 2001-2004 годах - только Центральный и Уральский округа. В результате к 2004 году общий объем ВРП увеличивался, но весь рост концентрировался в Центре и на Урале. Во всех остальных регионах производство ВРП сокращалось. Соответственно, темпы роста ВРП и неравенство распределения оказывались самыми высокими по сравнению с другими вариантами.

Введение в «эффективный» сценарий предпосылки об эластичности занятости по валовому доходу на одного занятого позволяло получить еще более интересные и важные результаты.

В качестве предварительного замечания отметим, что в 1996-2004 годах устойчивое превышение среднего уровня ВРП на одного занятого было характерно для Центра и Урала. Соответственно, именно там должна была сокращаться безработица, повыщаться экономическая активность населения, а самое главное, туда должна была перетекать рабочая сила из округов с низким ВРП, прежде всего из Южного, Приволжского и Сибирского. На Северо-Западе и Дальнем Востоке динамика занятости должна была оставаться незначительной.

По расчетам при низкой эластичности занятости и недостаточной подвижности рабочей силы (Sj — 0,01) за указанный период доля Уральского округа в общей занятости возрастала с 9,1 до 9,6%, доля Центрального округа — с 26,6% до 27,2%. Напротив, показатели Южного округа сокращались с 12,7 до 12,3%, Приволжского - с 22,1 до 21,7%..

Предположение о высокой эластичности предложения труда и подвижности рабочей силы ( 52 = 0,05) приводило к более значительным изменениям. В частности, доля Уральского округа увеличивалась с 9,1 до 11,5%, Центрального — с 26,6 до 28,4%. Общий прирост занятости в них составлял 4,2% (2789 тысяч человек в 2004 году). Напротив, удельный вес Южного округа сокращался с 12,7 до 10,9%, Приволжского - с 22,1 до 20,7%. Кроме того, наблюдался некоторый отток рабочей силы из Северо-Западного и Сибирского округов, и только Дальний Восток сохранял неизменную долю в общей занятости. Показатели ВРП достигали максимальных значений, при этом неравенство распределения значительно уменьшалось.

Отметим, что приведенные выше расчетные величины динамики занятости и миграции трудовых ресурсов не совпадали с фактическими данными. В реальности, в 1996-2004 годах доля Центрального округа выросла с 26,6 до 27,4%о, а Уральского сохранилась на уровне 9,1%, тогда как доля Южного округа повысилась с 12,7 до 13,2%. Такие изменения нельзя было объяснить только эластичностью труда по доходу. По-видимому, это косвенно подтвержало вывод о неэффективности территориального распределения трудовых ресурсов. Кроме того, полученные результаты говорили о действии в сфере занятости и, особенно, в области миграции населения, ряда неучтенных в приведенном варианте модели экономических и неэкономических факторов (прежде всего, наличия или отсутствия социальной инфраструктуры, к которой в значительной степени было привязано население). И все же, по нашему мнению, выводы представляли значительный интерес с точки зрения выбора приоритетов будущей политики.

Подробные результаты расчетов, сгруппированные по уровню эффективности и равенства, представлены в Таблице 3-4. Разумеется, с учетом неизбежных допущений и огрублений интерес представляют не столько конкретные цифры, сколько отражаемые ими тенденции и проблемы. Максимальный рост ВРП по сравнению с базовым вариантом достигался при распределении бюджетных инвестиций в соответствии с предельной производительностью капитала. «Эффективный» вариант позволял получить 1,1% дополнительного прироста ВРП при неизменном распределении трудовых ресурсов, 1,4% - при низкой и 2,7% - при высокой эластичности труда по доходу. Во всех остальных случаях происходило сокращение ВРП, в том числе на 0,8%о при «социальном» и на 0,3% — при «равном» распределении. Ослабление территориального неравенства происходило также при распределении по «социальному» и «равному» вариантам.

Наиболее равномерные показатели ВРП на одного работника наблюдались при «эффективном» размещении бюджетных инвестиций в условиях высокой эластичности занятости. В данном случае средневзвешенный коэффициент вариации снижался до 0,287, т.е. ниже базовых значений (0,325). Следовательно, ускорение темпов роста при одновременном снижении территориального неравенства являлось вполне возможным. По меньшей мере, такая вероятность существовала в рамках ограничений, налагаемых разработанной моделью.

Без дополнительного прироста рабочей силы или в условиях низкой эластичности труда по доходу повышение ВРП, как правило, сопровождалось усилением территориального неравенства. Исключение составлял, вероятно, короткий период нестабильного развития в 1999-2000 годах. В это время происходили серьезные структурные изменения, и в результате можно было одновременно увеличить выпуск и уменьшить пространственные разрывы, эффективно распределяя бюджетные капиталовложения.

Отметим, что рост при сокращении региональной дифференциации, в условиях быстрых структурных перемен вполне возможен и наблюдался, например, в Японии в начале 1950-х годов [Merriman, 1991. С. 457]. Однако в современной России, как правило, снижение неравенства сопровождалось либо падением выпуска, либо крупными перемещениями рабочей силы. Увеличение ВРП и параллельное уменьшение территориальных различий возможны были только при одновременном соблюдении двух условий: распределении бюджетных инвестиций в соответствии с предельной производительностью и обеспечении высокой подвижности трудовых ресурсов.