

Чернявская Л.В.
К ВОПРОСУ О БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОМ ФЕДЕРАЛИЗМЕ

Новые политико-экономические реалии, связанные, в частности, с разрывом экономических связей, существовавших на советском пространстве, еще больше усугубили проблему региональных диспропорций, существовавшую и ранее.

В связи с этим активно обсуждаются различные пути возможного преодоления данной проблемы – от пересмотра границ существующих экономических районов, которые явно не отвечают современной экономической ситуации, хотя бы потому, что формировались в рамках единого народно-хозяйственного комплекса СССР, и до введения бюджетно-налогового федерализма.

Не отрицая необходимости комплексного подхода к формированию системы хозяйствования, хотелось бы более подробно остановиться на таком его аспекте, как фискальный федерализм, который понимается как многоаспектный и сложносоставной механизм установления и регулирования федеративных отношений на базе специально организованных бюджетно-налоговых связей. Необходимо сразу оговориться: фискальный федерализм не обязательно предполагает в своей основе федеративное государство и рассматривается скорее как одна из гарантий устойчивости государственного устройства страны, неотъемлемый компонент его внутренней политики и важнейший инструмент государственного регулирования территориального развития, применяющийся и в унитарном государстве.

Во многих странах фискальный федерализм – обычная практика. К таковым можно отнести государства с богатыми федеративными традициями: США, Швейцарию, Канаду, Австрию и Германию; другие же обратились к этой форме финансовой жизни недавно и проходят период ее становления. Среди них Испания, Италия и другие.

В данной работе мы остановимся на опыте Итальянской Республики, формирующей систему бюджетно-налогового федерализма. Такой выбор не случаен. Для Италии характерны серьезные территориально-экономические диспропорции (наличие депрессивных, старых индустриальных районов, противостояние Север - Юг и т.д.), жесткая централизованная система управления, доставшаяся в наследство от многолетнего правления национал-социалистов и практически не подвергшаяся изменениям в послевоенный период, усиление проавтономистских настроений на севере страны и на Сардинии, назревшая необходимость реформирования административно-территориального деления и другие. Подобные проблемы предстоит решить и в Украине в период экономического реформирования.

Прежде чем перейти к обсуждению конкретного опыта, необходимо отметить, что по своему содержанию фискальный федерализм (*federalismo fiscale*) не имеет ничего общего с федерализмом политическим или индустриальным, хотя он и имеет важное политическое значение, создавая зачастую иллюзию демократии. По сути же бюджетно-налоговый федерализм призван повысить эффективность государственного вмешательства в экономику, ответственность политиков за принимаемые решения. Он основывается на следующих положениях концепции различных уровней управления:

1. Экономическая деятельность государства включает:

- а) производство общественных товаров и услуг;
- б) перераспределение;
- в) деятельность по регулированию;

2. Общественные товары / услуги бывают:

- а) “местные”;
- б) “национальные”;

3. Спрос на них по территории распределен неоднородно.

Отсюда можно сделать следующие выводы:

1) экономически эффективно делегировать производство “местных” общественных товаров / услуг местным же органам власти;

2) в целях повышения ответственности производство должно осуществляться только за счет местных поступлений;

3) деятельность по экономической стабилизации в стране должна осуществляться центральным правительством;

4) должна существовать вертикальная система управления, обеспечивающая выполнение государством перераспределительной функции;

5) деятельность, направленная на экономическое развитие, может осуществляться как на местном, так и на центральном уровнях управления.

Очевидны, однако, и недостатки данного подхода:

1) невозможно создать столько уровней управления, сколько предоставляется общественных товаров / услуг; поэтому на практике их предоставлением занимаются уже существующие органы власти;

2) сложно рассчитать систему “затраты-доходы” при предоставлении общественных товаров / услуг;

3) на практике далеко не всегда государственное вмешательство в экономику преследует цель повышения эффективности ее функционирования.

Как уже было отмечено выше, фискальный федерализм зачастую рассматривается как инструмент повышения эффективности функционирования государственного аппарата. Именно это и определило решение о введении в Италии системы бюджетно-налогового федерализма. Но безупречная логика -фискальный федерализм вводится для повышения финансовой эффективности в целом – скрывала и другую цель: снижение государственных расходов за счет перекладывания их на плечи местных администраций, о чем свидетельствует опыт реформ. Так, закон о реформе финансовой системы, принятый в 1970 году¹, породил ситуацию, при которой, в ожидании де-

тализации структуры доходов местных администраций, все налоговые поступления шли в центральный бюджет и оттуда перераспределялись по регионам. В результате государственные расходы непомерно выросли, и их финансирование велось за счет государственного долга (дефицит бюджета в промежутке между 1972 и 1991 годами колебался в пределах 28-35%). Сложилась практика: местные администрации бесконтрольно тратят средства, поступающие “сверху”, центральное правительство (Governo centrale), выполняя социальный заказ, увеличивает дотации регионов из бюджета, население покупает ценные бумаги государства, получая освобождение от налогов.

К началу 1992 года ситуация, усугубленная необходимостью выполнения требований по маастрихтскому соглашению, стала критической, грозя крахом финансовой системы. Центральное правительство переложило часть госрасходов на плечи местных администраций. В этот момент и возник реальный интерес к местной фискальной автономии и, как следствие, к фискальному федерализму.

Постепенно в рамках обязательств, взятых на себя по вступлению в ЕС, правительство начало предоставлять местным органам власти реальную самостоятельность в финансовых вопросах.

В настоящий момент доля налоговых поступлений, остающихся на местах колеблется около 60%, что является общеевропейской нормой. Таким образом, необходимость вступления в ЕС подхлестнула переход к фискальному федерализму.

Говоря о причинах ускорения реформ, нельзя не отметить появления движений, понимающих бюджетно-налоговый федерализм как необходимость трансформации Италии в федеративное государство с широкой финансовой автономией анклавов. Среди таковых может быть названа “Lega Nord”, требующая автономии Севера и находящая поддержку в местных органах власти, которыми движет желание освободиться от вклада в финансирование менее развитых соседей, забывая, что одними из основных принципов фискального федерализма являются солидарность и кооперация.

В то же время необходимо отметить, что почва для заявлений о диспропорциях в перераспределении средств регионов более чем серьезная.

Таблица 1.

Поступления в бюджеты местных органов власти в зависимости от источника, 1991 г. (в %)ⁱⁱ:

	Север	Центр	Юг	Средняя величина
Местные налоги:	24,93 %	21,72 %	17,12 %	21,75%
- местный налог с профессиональной деятельности	3,99%	3,65%	2,42%	3,46%
- налог на загрязнение окружающей среды	8,14%	6,93%	6,81%	7,43%
Государственное финансирование	56,31 %	60,93 %	74,45 %	62,67%
Другие источники:	18,76 %	17,35 %	8,43%	15,48%
- местные тарифы	3,10%	2,33%	1,12%	2,33%
- продажа услуг	3,84%	6,78%	2,54%	4,30%

Из таблицы видно различие в финансировании северных и южных регионов – притом, что основное финансовое бремя лежит на Севере.

Совокупность описанных выше явлений вызвала создание многочисленных парламентских и правительственных комиссий по разработке оптимальной формы фискального федерализма.

Результатом работы правительства можно считать “закон Бассанини” (la legge Bassanini), в основу которого положен принцип: для реализации эффективной формы бюджетно-налогового федерализма необходимо в первую очередь разделить задачи и функции между различными уровнями государственной власти, каждый из которых будет находить оправдание в выполняемой работе. В случае невозможности эффективного выполнения функции на определенном уровне управления она передается вышестоящим органам. Закрепление задач за различными уровнями предполагает необходимость учитывать долю автономии при принятии решений и степень противопоставления компетенций. Последняя связана с горизонтальной и вертикальной конкуренцией органов власти, имеющей как положительные, так и отрицательные моменты. Среди положительных можно отметить возможность исправления ошибок, а среди отрицательных – проблемы координации действий и контроля, возникновение на этой почве конфликтов.

В Италии компетенции регионов и государства прописаны в Конституцииⁱⁱⁱ: государство принимает решения и оформляет их законодательно, регионы могут / должны их выполнять. В процессе реформ возникла необходимость коррекции этого положения, и специально созданная парламентская комиссия внесла предложение: государственное законодательное вмешательство в компетенцию регионов должно быть ограничено задачей сохранения целостности государства, и только.

Еще одной составляющей бюджетно-финансового федерализма является **налоговая автономия**. Ее смысловая нагрузка зависит от социально-экономической ситуации, исторических традиций и уровня желаемой автономии. В любом случае для реализации автономии необходимы: достаточный уровень свободы локальных администраций, позволяющий налоговым маневр; налоги должны быть поняты и приняты населением; налогоплательщики должны быть избирателями.

Среди проблем, стоящих на пути Италии к фискальному федерализму, следует отметить такие, как управлен-

ческо-централистская идеология и ловушка децентрализации. Первая господствовала при принятии решений в течение десятилетий и вылилась в огромное количество законодательных актов, многие из которых безнадежно устарели, но отказ от них блокируется чиновниками, боящимися потерять выгоды от неразберихи. Ловушка децентрализации заключается в том, что передача власти на места может быть формальной, прикрывающей фактическое сохранение абсолютной центральной власти.

Как мы уже указывали выше, каждой задаче управления должен соответствовать уровень власти, но это только в теории. На практике есть ограничение – в Италии уже существуют три уровня управления: регионы (regione), провинции (provincia) и коммуны (comune). В тех законопроектах, что вносятся на рассмотрение в Парламент, делается ставка либо на региональный, либо на коммунальный уровень. Рассмотрим возможные варианты подробнее.

Предложения, делающие акцент на регион, как основное звено в системе бюджетно-налогового федерализма, получили название неорегионализма и имеют наибольшее число сторонников. В качестве основных характеристик итальянского неорегионализма можно выделить требования:

- усиления региональной налоговой автономии;
- расширения компетенции регионов;
- регионального равноправия.

Ключевой вопрос региональной налоговой автономии – какая доля средств должна перечисляться в регионы “сверху” и какая собираться непосредственно с населения. При этом регионалисты опускают факт, на наш взгляд, очевидный – отношение собственных средств и общих расходов никогда не будет высоким из-за необходимости немедленного покрытия разницы за счет введения новых изъятий. Предложения, касающиеся регионального равноправия, выдвигают на передний план принцип межрегиональной солидарности, через вертикальное и горизонтальное распределение средств.

Сейчас различные аспекты неорегионалистического видения ситуации активно обсуждаются в Парламенте (комиссия Галло, Двухпалатная комиссия Парламента).

Остается фактом то, что принятие за основу при построении системы фискального федерализма неорегиональной концепции увеличит бремя ответственности уже существующих регионов, уменьшая и без того низкую экономическую эффективность, и вовлечет “новые” регионы в траекторию движения “старых”.

Еще одним слабым местом названного подхода является игнорирование существования провинций и коммун. А ведь если полностью реализовать принцип делегирования полномочий, то коммуны начинают играть роль первой ступени в новой системе бюджетно-налогового федерализма. Очень немногие предпочитают делать акцент на коммунальном уровне управления. Среди таковых комиссии Галло и Тремонтти-Виталетти. Ставить на коммуны, значит, понимать необходимость их реорганизации в сторону укрупнения. Среднее число жителей коммуны в Германии – 7000 человек, а в Италии есть коммуны – насчитывающие 50 жителей. Таким образом, фискальный муниципализм имеет смысл только при адекватных размерах этих административно-территориальных единиц. Эта проблема является наиболее тяжелым барьером на пути реализации данной формы федерализма.

В качестве решения может быть предложен асимметричный муниципальный федерализм: орган управления, наиболее близкий к населению, не имеет стандартных атрибутов и изменяется в соответствии с решаемыми управленческими проблемами. Маленькие коммуны финансируются государством напрямую, т.к. они не имеют достаточной самостоятельной налоговой базы. Основное правило – наличие свободы для налогового маневра.

В заключение нам бы хотелось акцентировать внимание на сложности инструмента бюджетно-налогового федерализма, необходимости более глубокого теоретического осмысления и изучения опыта других стран, прежде чем он будет окончательно внедрен в практику экономической жизни Крыма и Украины.

ⁱ Legge N 281 del 1970, Gazzeta Ufficiale.

ⁱⁱ Rapporto annuale dell'ISTAT sulla situazione del paese, ISTAT 1991.

ⁱⁱⁱ Costituzione italiana, 1948, Art. 119.