

**Дележ
пирога**

СПЕЦИАЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ:

Разделение налогов, ресурсов и долга в федерациях

Переосмысление основ бюджетного федерализма

Некоторые новые обязательства для городов и регионов в условиях глобализации и информационной революции

АНВАР М. ШАХ

Бюджетный федерализм имеет дело с принятием экономических решений в федеративных системах правления, в которых государственные решения принимаются различными уровнями власти.

Федеративные страны значительно отличаются друг от друга характером бюджетного федерализма, особенно в том, что касается разделения налоговых полномочий между различными уровнями власти и связанных с этим финансовых механизмов.

Например, Бразилия, Канада и Швейцария — это высоко децентрализованные федерации, в то время как Австралия, Германия, Малайзия и Испания являются относительно централизованными. Распределение финансовых полномочий между членами федерации также может быть асимметричным. Например, некоторые члены могут находиться в неравном положении и, следовательно, пользоваться меньшей степенью автономности в силу специфических условий по сравнению с другими. Это имеет отношение к Джамму и Кашмиру в Индии и Чечне в России.

Другие члены федерации, напротив, находятся в более выгодном положении, например, Сабах и Саравак в Малайзии и Квебек в Канаде.

Федеративная система может предоставить своим членам выбор степени их равенства как, например, предоставление возможности входить или не входить в состав федерации в Канаде; испанские соглашения со склонными к отделению регионами; исключения в Договоре Европейского Союза, сделанные для Великобритании и Дании.

Финансовые соглашения, проистекающие из этих вариантов, обычно подвергаются периодическому пересмотру и переопределению с целью приспособления к меняющимся обстоятельствам как внутри, так и за пределами национальных границ. В Канаде такой периодический пересмотр (the sunset clause) предписывается законом, в то время как в других федеративных странах изменения могут произойти просто в результате того, как интерпретируются

Доктор Анвар М. Шах — ведущий специалист в области государственного управления, руководитель группы по вопросам государственного управления в Институте Мирового банка. Ранее работал в министерстве финансов при правительстве Канады и канадской провинции Альберты. Работал также в Агентстве по международному развитию в качестве экономиста по вопросам народонаселения и здравоохранения, микрорегиона — в Институте экономического развития в Пакистане и в межправительственном совете ООН по вопросам изменения климата.

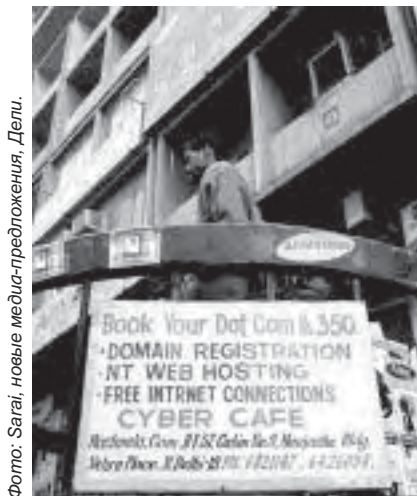


Фото: Satraj. Новые медиа-предложения, Делли.

Наступление информационной революции в Нью-Дели. Новые технологии и мировые рынки часто идут рука об руку.

судами различные конституционные условия и законы, как это имеет место в Австралии и Соединенных Штатах, либо различными распоряжениями правительств, как это происходит в большинстве федеративных государств.

В последнее время возможность выбора ограничена стремительными переменами, порождаемыми информационной революцией и возникновением новой мировой экономики «без границ». Эта статья освещает некоторые основные проблемы в федеративных странах, а также реакцию на них на местах.

Проблемы конституционного федерализма

Информационная революция и глобализация ставят особые задачи перед конституционным устройством государств. Информационная революция, позволяющая добиться прозрачности в действии властей,

позволяет гражданам требовать большей отчетности от своих правительств. В рамках процесса глобализации становится очевидным, что, как писал Дениэл Белл, «государства-нации слишком малы, чтобы справиться с крупными проблемами, и слишком велики, чтобы обращать внимание на мелочи».

Глобализация и информационная революция представляют собой постепенный сдвиг в пользу возникновения органов управления на сверх-национальном уровне и органов местного самоуправления. В ходе адаптации к новым условиям наблюдается растущее напряжение между различными уровнями управления в федеративных системах, связанное с необходимостью пересмотра ролей и функций и сохранением своей значимости. Одним из непрерывных источников напряженности являются финансовые расхождения по вертикали или несоответствие между доходами и необходимыми расходами на нижних уровнях управления.

Финансовые расхождения по вертикали и автономия доходов на региональных уровнях управления остаются областями беспокойства в федеративных странах, где централизованные налоговые поступления превышают объем, необходимый для покрытия федеральных затрат. Это ведет к ненужному влиянию центра и политическому контролю над региональной политикой и может негативно повлиять на отчетность по принципу «снизу вверх». Это является предметом беспокойства на государственном уровне в Австралии, Германии, Индии, Мексике, Канаде, Нигерии, России, Испании и Южной Африке.

В Нигерии особую озабоченность вызывает система централизованного распределения доходов от природных ресурсов страны. В Германии финансовые расхождения требуют более широкого анализа проблем распределения и

пересмотра разделения полномочий между тремя уровнями управления: федеральным, земельным и муниципальным. Предстоит еще достичь согласия в отношении нового представления о финансовом федерализме в Германии.

В последнее время наметились две тенденции в изменяющемся балансе сил внутри стран: (а) неуклонное ослабление роли штатов/провинций — и (б) усиливающаяся роль органов местного самоуправления при многоуровневом управлении.

Уменьшение значимости штатов и провинций

Федеральные правительства Бразилии, Канады, Германии, Индии, Малайзии и России добились значительных преимуществ в сфере разделения полномочий между федеральными и региональными уровнями власти. В Бразилии компенсационные выплаты и забронированные доходы ограничивают гибкость бюджета на государственном уровне. В Южной Африке задача финансирования сферы социального обеспечения возложена на центральное правительство. Федеральное правительство США постоянно берет на себя все больше и больше полномочий, в то же время возлагая ответственность за их реализацию на правительства штатов и органы местного самоуправления.

Часто это осуществляется посредством передачи нефинансируемых мандатов или при недостаточном финансировании. В Канаде и США федеральные правительства частично финансируют свои долги путем сокращения финансовых трансфертов в провинции/штаты.

Еще один аспект конфликта, возникающего между федеральным центром и субъектами федерации, обозначился в странах, где обе стороны (федеральное правительство и штаты или провинции) являются конституционно признанными системами управления, как это наблюдается в Австралии, Канаде и США, и где местные органы самоуправления носят вспомогательную роль. В этих странах федеральные власти пытаются построить прямые отношения с местными органами власти, и в этом процессе не принимают во внимание правительства штатов.

Это является предметом озабоченности в Бразилии, Канаде и США, где экономическая значимость правительств штатов для жизни людей постепенно уменьшается, хотя их конституционная и политическая роль все еще остается сильной. Кроме того, такая политика затрудняет вертикальную координацию, а также ограничивает возможности правительств штатов справляться с бюджетным неравенством внутри своих границ.

В Индии федеральное правительство сохраняет за собой сильную роль в делах штатов через назначение федеральных чиновников на ключевые позиции, где принимаются решения. В общем и целом, роль промежуточного уровня управления в федеративных системах идет на убыль, за исключением Швейцарии, где кантоны играют более сильную конституционную роль, а также имеют более сильную

поддержку со стороны местных жителей. Однако кантоны в Швейцарии больше похожи на местные органы власти в крупных федерациях, таких как Канада, США и Индия.

Сопrotивление новому видению роли местного самоуправления

Глобализация и информационная революция, с другой стороны, укрепляют локализацию и усиливают роль местных органов власти в системе управления. Это требует от местных правительств выступать в роли покупателей местных услуг и посредников в системе управления, помимо выполнения ими роли по обеспечению государственных услуг и по контролю над выполнением решений штатов и центра в области совместного управления.

Тем не менее, местные органы самоуправления сталкиваются с определенным сопротивлением со стороны правительств своих штатов в областях социальной политики. В Бразилии, Индии и Нигерии местные органы власти имеют конституционный статус и, следовательно, больше возможностей защитить свою роль. В Швейцарии прямая демократия обеспечивает сильную роль органов местного самоуправления, а в Бразилии и Швейцарии местные органы играют всеобъемлющую и автономную роль в пределах сферы своих полномочий.

В большинстве других федеративных стран местные органы самоуправления являются подопечными штата, имея незначительную автономию. Способность местных органов отстоять себя зависит от гражданских полномочий, порожденных информационной революцией, т.е. гражданской осведомленностью о своих правах и обязанностях для того, чтобы требовать отчета от властей в том, что касается прозрачности и открытости деятельности правительства.

Россия в этом вопросе представляет пример страны, где местные органы самоуправления не смогли отстоять свою автономную позицию. В Канаде некоторые из провинций получают средства на школьное образование из центра. В Южной Африке решение основных вопросов из области здравоохранения было поручено провинциальным органам власти. В большинстве стран местным органам самоуправления не хватает финансовой автономии, и они имеют либо ограниченный, либо полностью отсутствующий доступ к динамичным, продуктивным налоговым базам, а в это время спрос на их услуги быстро растет. В США и Канаде существующие местные налоговые базы, особенно те, что связаны с собственностью, перегружены налогами, отчего нет места их дальнейшему росту. В США эта проблема осложняется ограничениями на сбор местных доходов и нефинансируемыми мандатами в расходах на экологию и социальные нужды.

Ликвидация бюджетного разрыва внутри государств

Бюджетное разделение внутри государств представляет собой важный элемент переживаемого ими экономического разделения. Это происходит потому, что вполне сопоставимые уровни государственных служб при достаточно сопоставимых уровнях налогообложения стимулируют мобильность факторов производства (земля, труд и капитал) и мобильность товаров, а также помогают создавать благоприятные условия для экономического союза.

Большинство зрелых федераций, за исключением США, стараются уделять внимание бюджетным неравенствам регионов через программу финансового выравнивания. В США нет такой федеральной программы, но при финансировании, например, сферы образования в штатах используются принципы выравнивания. В Канаде подобная программа закреплена в Канадской Конституции и даже описывается, как «клей, который скрепляет федерацию».

Большинство программ выравнивания финансируются на федеральном уровне, за исключением Германии и

Фото: Кристиано Сантана, Порто-Аллегро



Движение антиглобалистов: Всемирный Социальный форум (ВСФ) в Порто-Аллегро, Бразилия был проведен в противовес Всемирному экономическому форуму в Давосе, Швейцария. ВСФ проводился в Бразилии в 2003 и 2005 годах.

Швейцарии. В Германии зажиточные провинции делают пропорционально увеличивающиеся взносы в объединенный фонд выравнивания, а бедные провинции получают средства из этого фонда. В Швейцарии новая программа выравнивания, которая начнется в 2008 г., будет действовать при помощи объединенного фонда, взносы в который будут вноситься общими усилиями федерального правительства и процветающих кантонов.

Существует огромное разнообразие институциональных механизмов, которые разрабатывают, развивают и управляют такими программами в федеративных странах. Бразилия, Индия, Нигерия, Испания и Южная Африка принимают во внимание множество факторов финансовых возможностей и потребностей при определении равноправной доли штатов в своих программах разделения доходов. Малайзия использует дотации, исчисляемые в определенной сумме на человека, в которых средства выплачиваются по принципу «на душу населения». Россия использует гибридную программу выравнивания финансовых возможностей.

Программы финансового выравнивания в Канаде и Германии подстраивают финансовые возможности под конкретные стандарты. Австралийская программа более комплексная, она уравнивает финансовые возможности и финансовые потребности австралийских штатов, ограниченных общим фондом доходов от налогов на товары и услуги.

Последствия достижения равенства и эффективности в результате действия существующих программ выравнивания являются источником непрекращающихся дискуссий в большинстве федеративных стран. В Австралии существует недовольство существующей формулой и порождаемой ею запутанностью, связанной с компенсацией требуемых расходов.

В Канаде провинциальное владение природными ресурсами — главный источник бюджетного неравенства между провинциями, и трактовка вопроса доходов от природных ресурсов в программе выравнивания остается спорной.

В Германии и Испании применение чрезмерно прогрессивной формулы выравнивания приводит к обратному движению богатств в сторону некоторых богатых округов. Некоторые богатые земли в Германии направили этот вопрос в Конституционный Суд с целью ограничить свои взносы в фонд выравнивания. В Бразилии, Индии, Малайзии, Нигерии, России и Южной Африке много противоречий и споров порождается воздействием существующих программ на достижение равенства и эффективности.

Федерализм по принципу «позаботься сам»

Отсутствие финансовой дисциплины на региональном уровне — предмет озабоченности в федеративных странах, потому что значительная региональная автономия сочетается с возможностью срочной помощи со стороны федерации. В зрелых федерациях координация бюджетной политики в целях поддержания финансовой дисциплины осуществляется как через исполнительский и законодательный федерализм, так и через официальные и неофициальные налоговые правила.

В последние годы законодательно установленные финансовые правила обратили на себя внимание. Эти правила обретают форму контроля за равновесием доходов и расходов бюджета, ограничения долгов, контроля за налогами и расходами и референдумов по вопросам нового налогообложения и инициатив в области расходования средств. Большинство зрелых федераций не разрешают оказывать «аварийную помощь» какому-либо уровню правления со стороны центрального банка или другого уровня правления. Наличие четкой или даже нечеткой гарантии помощи и привилегированных кредитов от банковского сектора может склонить правительства к дополнительному печатанию денег, таким образом вызвав инфляцию.

Недавний опыт с программами финансового регулирования показывает, что, хотя узаконенные налогово-бюджетные

Фото: Des Pink, Halifax



Последняя рыба: уравнивающие выплаты канадского федерального правительства помогли провинции Ньюфаундленд после спада промысла трески в начале 1990 гг.

правила либо не нужны, либо недостаточны для успешного бюджетного выравнивания, они могут быть полезны для формирования длительных политических обязательств с целью достижения более привлекательных финансовых результатов, особенно в странах с вызывающими разногласия политическими институтами или коалиционными режимами. Например, такие правила могли бы быть полезны в длительной политической поддержке реформ в странах с пропорциональным представительством (Бразилия), либо с многопартийными коалиционными правительствами (Индия), либо в странах с разделением законодательных и исполнительских функций (США и Бразилия).

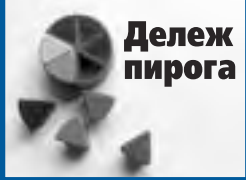
Налоговые правила в таких странах помогли бы ограничить использование «казенной кормушки» и тем самым улучшить финансовую дисциплину, как это было продемонстрировано опытом в Бразилии, Индии, России и Южной Африке. Австралия и Канада достигли тех же самых результатов, не имея никаких законодательных налогово-бюджетных правил, что обусловлено приверженностью к финансовой дисциплине правительств, образованных парламентским большинством. Однако финансовая дисциплина продолжает быть проблемой в Германии, и это при том, что эта страна имеет законодательно утвержденные налогово-бюджетные правила.

Швейцарский опыт — наиболее поучительный, поскольку этой стране удается поддерживать финансовую дисциплину. В целях поддержания такой дисциплины стимулы для швейцарских кантонов создаются при помощи двух важных инструментов. Первый инструмент: финансовые референдумы предоставляют гражданам возможность наложить вето на любую правительственную программу. Второй инструмент: правовое требование, узаконенное в некоторых кантонах, откладывать в успешные периоды любой профицит бюджета, который может выступить в роли «долгового тормоза» в менее успешные периоды.

Дробление внутренних общих рынков

В то время как сохранение внутреннего общего рынка является первостепенной задачей всех федеративных систем, а также основным детерминантом их практической экономической деятельности, устранение препон на пути к такому экономическому союзу остается нерешенной проблемой в федеративных странах мира.

Продолжение на стр. 25



Берлинское похмелье: городской долг достиг 61 миллиарда евро

*Не надеясь на экстренную федеральную помощь,
столица Германии ищет иные пути спасения*

КАРЕН ХОРН

Решение суда не оказывать помощи Берлину «напоминает мне знаменитую метафору о человеке, потерпевшем кораблекрушение: мы все сидим в спасательной лодке, а мимо проплывает пароход. Мы машем руками, но пароход продолжает идти своим курсом. И после этого было бы неверным не попытаться и не начать грести к берегу. Даже если есть хоть небольшая надежда, это наш единственный шанс».

*Тило Сарацин, берлинский министр финансов,
социал-демократ.*

Когда германский Конституционный суд отказался дать приказ федеральному правительству спасти Берлин от его накопленного долга в размере 61 миллиарда евро (70 миллиардов долларов), городу пришлось самому выпутываться из этого огромного долга.

Решение суда, вынесенное в октябре 2006 г., будет иметь последствия на много лет вперед. Наибольшая часть берлинского долга, более чем в три раза превышающая нынешний городской годовой бюджет, возникла после того, как Германия воссоединилась в 1990 г. В начале 1990-х годов Берлин — одна из 16 земель, или штатов, составляющих страну — имел еще подающиййся управлению долг в 10,8 миллиарда евро (14 миллиардов долларов). В то время Берлин получал почти 10 миллиардов евро в виде помощи от федерального правительства и Европейского Союза. К 1995 г. эта сумма сократилась до 5,5 миллиардов евро.

Берлинский финансовый кризис был приписан неправильному обращению с финансами после воссоединения, когда федеральная «берлинская помощь» была значительно урезана, особенно после 1995 г., а город ничего не делал, чтобы уменьшить свои огромные административные расходы. Также Берлину не удалось осуществить серьезные инвестиции в свою деловую инфраструктуру, в результате чего бизнес покинул Берлин, а безработица значительно возросла, повысив городские выплаты по пособиям по безработице и социальной помощи. Еще одной дополнительной проблемой стал скандал и банкротство принадлежавшего городу банка, *Berliner Bankgesellschaft*, которое пробило брешь в бюджете, составившую 8% от совокупного долга на тот момент.

Суд сказал «нет»

Таким был общий фон, на котором 20 октября было оглашено решение Конституционного суда, гласившее, что Берлин не получит чрезвычайной федеральной помощи в борьбе за преодоление своего финансового кризиса. Берлин, столица страны, еще не находится в истинно «бедственном состоянии», утверждал суд, добавив, что «с большой степенью вероятности» Берлин должен выбраться из своего

Карен Хорн — редактор отдела экономической политики в газете «Франкфуртер Альгемайне Цайтунг» с 1995 года. Работает в центральном офисе издания во Франкфурте, специализируется в вопросах экономической политики.



Фото: Кай Шмедес для берлинской «Дойче Опер»

Опера субсидируется городом Берлином. Силья Шиндер и Жан-Люк Шенью исполняют на сцене берлинской «Дойче Опер» современную версию «Арабеллы» Рихарда Штрауса, премьера которой состоялась в марте.

кризиса самостоятельно. Судьи также придерживались мнения, что при существующей системе федеральных субсидий «чуждо» было бы утверждать, что обязанностью федерального правительства является спасение земельного или провинциального правительства. Такого рода субсидии — вертикальные трансфертные платежи, осуществляемые центральным правительством — приемлемы лишь в качестве последней меры, т.е. когда финансовый кризис должен рассматриваться как «исключительный, чрезвычайный», откуда следует, что правительство земли уже исчерпало все иные возможные альтернативы. В особенности, заявил Конституционный суд, взаимоотношения между процентными начислениями долга, бременя которого Берлину необходимо нести, и налогами, которые он в состоянии собрать, все еще «не так уж плохи», чтобы служить основанием для акта судебной власти. Суд был необычно детальным в своих рекомендациях, убеждая, что Берлину следует повысить ставку торгового налога на корпоративные прибыли — один из немногих налогов, на которые городские власти не могут не только определить ставку, но и который только они могут оставить у себя. Суд также рекомендовал Берлину больше уделять внимание

приватизации, особенно отмечая 270 000 квартир, которые все еще принадлежат городу, и которые, возможно, стоят около 5 миллиардов евро (около 6,6 миллиардов долларов).

После оглашения решения суда, Тило Сарацин — министр финансов Берлина и социал-демократ, настаивал на том, что город в своей метафорической спасательной лодке не должен просто сидеть и ждать, когда мимо будет проходить другой пароход. Он имел в виду, что Берлину не следует продолжать свое обычное финансовое поведение, которое рано или поздно неизбежно приведет к «чрезвычайному» финансовому кризису, а потом опять к обращению в Конституционный суд. Однако, похоже, именно это и грозит произойти. Перед самым вынесением постановления суда были проведены выборы в *Abgeordnetenhaus* — берлинский эквивалент земельных законодательных собраний. Выборы дали незначительное большинство правящей партии, но со слегка различными «оттенками красного цвета», который поделили между собой социал-демократы (СПД) и социалистическая Левая Партия — бывшая правящая партия Восточной Германии.

В своих переговорах о создании коалиции, состоявшихся после решения Конституционного суда, две партии договорились, что не будут следовать совету Суда, следуя гордому заявлению мэра от СПД Клауса Воверайта о том, что Берлин «беден, но сексуально привлекателен». Воверайт настаивал на том, что Берлин «не станет предаваться какому-либо радикальному мазохизму урезания расходов». Коалиция договорилась не повышать торговый налог из опасения, что еще больше фирм покинут Берлин, а прибегнуть к более высокой ставке налога на недвижимость. Она также решила продолжать практику заимствования средств, хотя и по уменьшенной ставке, и начать переговоры с федеральным правительством с целью получения экстренной помощи. Город Берлин утверждает, что стоимость строительства «Канцлерской» линии метро между Бранденбургскими воротами и Александерплац сейчас должна быть покрыта федеральным правительством, и что Бунд также должен оплатить все расходы на полицию в районе государственных институтов, а также стоимость реконструкции замка *Штадтлоос* и бюджета одной из трех городских опер — *Штаатопер*, включая ее предстоящие расходы на реконструкцию в размере 130 миллионов евро (169 миллионов долларов).

Сокращение штата сотрудников или распродажа имущества?

Что касается возможных путей сокращения расходов, берлинский министр финансов Тило Сарацин сумел лишь достичь соглашения о незначительном сокращении все еще крупного государственного аппарата. Берлин урежет к 2010 году их персонал до 95 000 с нынешних 115 000. Предполагается, что это даст ежегодную экономию в 200 миллионов евро. По оценке специалистов, Берлин имеет на 40% административного персонала больше, чем подобные районы метрополий в Германии. Приватизация 270 000 квартир была исключена, как и распродажа некоторых транспортных компаний, госпиталей или агентства, занимающегося удалением мусора. Единственное, что будет выставлено на продажу — это *Gewerbesiedlungsgesellschaft* или GSG, дочерняя компания *Investitionsbank Berlin*, принадлежащего *земле*. Проблема с продажей GSG, которая поддерживает мелкие и средние компании, сдавая им в аренду по низким ставкам производственные здания и оборудование, состоит в том, что доходы не будут поступать напрямую в бюджет *земли*.

В начале декабря Сарацин представил городской финансовый план на период до 2010 г. Он полагает, что его бюджет размером примерно 20 миллиардов евро (26 миллиардов долларов), четверть которого поступает из федеральных субсидий, сейчас будет «под контролем», учитывая, что Берлин получит прибыли от общего экономического подъема, который, как ожидается, станет источником будущих налоговых поступлений. Эта перспектива уже пробудила склонность Берлина к дополнительным тратам. Берлин будет первым из германских земель, где вместо приватизированных будут устроены бесплатные общественные детские сады, которые будут работать по всему городу. Это потребует дополнительных расходов в размере 38 миллионов евро до 2011 г. Также земельный законодательный орган Берлина отказался значительно сокращать расходы на университеты и культуру. Даже сама идея повышения платы за учебу в государственных университетах была отвергнута по «социальным причинам». Результат всего этого ясен: Берлин не выживет без дальнейших займов, даже хотя это и будет совершаться «в уменьшенных количествах», как поспешил отметить Сарацин. Сумма необходимых ежегодных кредитов, как предполагается, в 2010 г. сократится до 900 миллионов евро (1,2 миллиарда долларов).

В настоящее время Берлин каждый год выплачивает в виде процентов 2,4 миллиарда евро на свой совокупный долг в 61 миллиард евро. Эта ситуация в будущем, скорее всего, ухудшится, учитывая, что трансфертные платежи, которые Берлин получает из *Solidarpark II* — федеральной схемы перераспределения в пользу восточных земель, — снизятся с нынешних почти 2 миллиардов евро до нуля в 2020 г. Оценки совокупного долга на 2010 г. составляют порядка 65 миллиардов евро; некоторые обозреватели предсказывают даже 80 миллиардов. Но для того, чтобы удерживать дефицит на уровне не выше 900 миллионов евро в год, Берлину необходимо значительно сократить свои годовые расходы, чтобы сэкономить в общей сложности 1,7 миллиарда евро к 2020 году.

Политические партии обозначают свои позиции

Однако изменения в финансовом планировании — это еще не конец истории. Циркулирует много идей о том, как бюджету Берлина вернуть нормальный вид.

Продолжение на стр. 20



Детский сад для многих берлинцев бесплатен. Малыши наслаждаются блинчиками, которые они сами приготовили в детском саду «Воробьиное гнездо».

Фото: Agrarsoziale Gesellschaft e.V.



Распределение налогов между бразильскими штатами и городами

От правительства президента Лулы требуют быть более щедрым

РОЖЕРИО БУЕРИ

Бразилия в последние годы переживает определенные экономические проблемы, но ключом к ее стабильности являются равноправные межбюджетные отношения среди трех уровней власти. Эти отношения охватывают важные аспекты экономического развития страны, поскольку они тесно связаны с ее налоговой системой и способностью государственного сектора инвестировать в основные проекты инфраструктуры.

Бразилия является одной из самых неоднородных стран в мире в отношении уровня благосостояния различных регионов. Существуют заметные различия между финансовыми возможностями таких богатых штатов, как Сан-Паулу и Рио-де-Жанейро, причем большинство их расположено в южных и юго-восточных регионах, и такими бедными штатами севера и северо-востока, как Риу-Гранди-ду-Норти. Это неравенство также существует между более крупными городами, такими как столицы штатов, обладающими большей экономической активностью, и менее крупными городами.

Для постороннего человека бразильская налоговая система выглядит сложной. В ней есть подоходный налог, собираемый федеральным правительством и известный бразильцам как IR по своим португальским инициалам. В дополнение, существуют два налога на добавленную стоимость (НДС): федеральный НДС на произведенную продукцию, известный как IPI, и НДС штата, налагаемый на все товары, известный как ICMS.

Более бедные штаты и муниципалитеты, особенно те, где не так много производства, имеют низкую налоговую базу. Для того чтобы помочь этим более бедным штатам и городам, федеральное правительство в налоговой реформе 1965 г. создало механизм распределения доходов, базирующийся, в основном, на двух фондах: Фонде участия муниципалитетов (FPM) и Фонде участия штатов (FPE).

Дележ налогов по-бразильски

Часть поступлений от федерального подоходного налога и федерального НДС обеспечивает средства для этих Фондов. Вскоре после того, как военные пришли к власти в 1964 г., эта пропорция была уменьшена до 10% со своего прежнего уровня в 20%. Это снижение отразило централизацию власти, которая происходила в Бразилии в течение ее недемократического периода. Но, начиная с 1976 г., когда давление за редемократизацию усилилось, ставка перераспределения начала расти, и в 1993 г. она достигла своего пика в 44%. Эта рекордная ставка на 21,5% состояла из Фонда участия штатов и на 22,5% — из Фонда участия муниципалитетов. С тех пор эта величина остается неизменной.

Формула распределения основывается на общем количестве населения и всеобщем доходе на душу населения в случае штатов и столичных городов. Для других муниципалитетов берется во внимание только количество жителей. Интересно

Рожерио Буери — экономист Бразильского Института исследований в области прикладной экономики (IPEA), профессор Католического университета Бразилии.



Фото: Wikipedia Commons

Сан-Паулу — самый богатый город в Бразилии — больше половины своего дохода получает от налога на добавленную стоимость (ICMS).

заметить, что поскольку сбор федерального НДС и федерального подоходного налога тесно связан с местной экономической активностью, богатые штаты и города вкладывают больше, чем их доля в финансировании системы.

Суммы, переводимые обеими системами (Фондами участия муниципалитетов и штатов), внушительны и в 2005 г. составили в общей сложности US\$ 24,25 миллиарда или 2,5% от бразильского валового внутреннего продукта. Значение Фонда участия штатов в общих доходах штатов различно. В штате Сан-Паулу, например, средства из Фонда участия штатов составляют лишь 0,3% от доходов штата. Но в некоторых более бедных северных штатах они могут достигать 56% от доходной части бюджета. Существуют и более значительные вариации для муниципалитетов: нередко города получают до 70% от своих совокупных доходов со счета Фонда участия муниципалитетов.

Сокращение финансирования со стороны федерального правительства

В течение последних 10 лет Фонды участия штатов и муниципалитетов составляли стабильную долю бразильского ВВП — примерно 2,5%, — но доля доходов, которые они получали из федеральных налоговых прибылей, за этот период упала. Это произошло потому, что федеральное правительство направило свои усилия в сборе налогов на те налоги, которыми оно не делится со штатами и муниципалитетами.

В результате этой меры Центрального Банка сбор социальных налогов вырос в большей степени, чем подоходный налог или федеральный налог с продаж (IPI). Совместные поступления от подоходного налога и IPI, который в 1995 г., как правило, составлял 31% от общего сбора налогов, стремительно упал до каких-то 25% в 2005 г. «Социальные налоги» — это особый вид налога, который помимо того, что он не делится со штатами и муниципалитетами, может взиматься с налогоплательщиков



Офис агентства по оказанию помощи фермерам в Аподи, Риу-Гранди-ду-Норти. Правительство таких бедных штатов Бразилии, как этот, в большей части своих доходов зависят от центрального правительства.

в том же самом году, в котором его утвердит конгресс. Это позволяет федеральному правительству удерживать все поступления от этих взносов и добиваться большей гибкости в своем финансовом администрировании.

Например, одним из наиболее важных среди этих социальных налогов является «временный налог на финансовые сделки» (CPMF), который облагает налогом в 0,38% все банковские транзакции. Этот налог должен прекратить свое существование в сентябре 2007 г., но для федерального правительства он является важным источником финансовых поступлений (давая около US\$ 15 миллиардов в год), и, скорее всего, его действие будет продлено. Если придерживаться годового принципа и требования, чтобы ставка налога не менялась в середине года, правительству пришлось бы утвердить его продление до наступления конца 2006 г., чтобы продолжать начисление за пределами следующего сентября, но так как мы ведем речь о взносе, этот принцип не соблюдается, и правительство может утвердить его продление в этом году и продолжать взимать его в течение последнего квартала 2007 г.

Таким образом, это был предпочтительный способ федерального правительства в его поиске большей суммы чистых доходов. Его обратная сторона заключается в том, что большинство налогов носят кумулятивный характер и взимаются с корпоративных платежных ведомостей, что благоприятствует отсутствию соблюдения формальностей, а также неэффективности в экономике.

В стремлении компенсировать эти потери, штаты и муниципалитеты увеличили свои собственные поступления, но зависимость бедных штатов и малых городов по-прежнему велика, и любое улучшение ситуации в краткосрочной перспективе зависит от перспектив экономического роста в следующие несколько лет.

Мэры и губернаторы штатов выдвинули несколько предложений, направленных на укрепление налогово-бюджетных и финансовых позиций региональных органов управления. В самом последнем из них некоторые губернаторы просят включения социальных налогов в фонды перераспределения. Они утверждают, что если даже это включение будет означать уменьшение их перераспределенной доли, в их ситуации произойдет общее улучшение, поскольку будущее увеличение доходов будет полностью распределяться.

Требования со стороны мэров и губернаторов

Федеральное правительство не отреагировало на предложения мэров и губернаторов. Фактически, оно отклонило все предложения, нацеленные на изменение формулы перераспределения, отчасти из-за того, что

передача части его доходов в пользу региональных правительств создала бы дополнительные затруднения в накоплении бюджетного излишка. Это требование могло оказаться лишь проявлением тактики давления, связанной с другими просьбами, с которыми правительства штатов обратились к центральному правительству страны. Но самый важный запрос штатов — это тот, где предлагается возобновить переговоры по долгам штатов, что противоречило бы бразильскому закону о налогово-бюджетной ответственности. А это — главная задача для правительства. В конце прошедшего столетия федеральное правительство выкупило долги штатов и установило новые условия и новый перечень платежей. Повторные переговоры также вели к условиям сведения максимума платежей для обслуживания долгов к величине, пропорциональной чистому доходу каждого штата.

Теперь штаты желают пересмотреть выкуп тех долгов федеральным правительством, а также вычестить инвестиции в собственную инфраструктуру штатов из расчетной базы их чистого дохода. Это, в свою очередь, позволило бы штатам обеспечить больше основных услуг инфраструктуры, в которых отчаянно нуждаются в некоторых регионах, и также дало бы эффект уменьшения их собственных долговых выплат федеральному правительству.

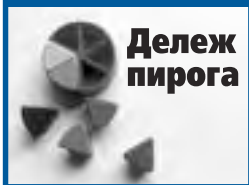
Простая просьба

Просьба мэров немного проще и имеет больше шансов на удовлетворение. Они запросили на многолетний период увеличение в один процент их доли в НДС штатов и федерального правительства, перечисляемой в Фонд участия муниципалитетов (с 22,5% до 23,5%). Эта мера обошлась бы федеральному правительству примерно в 1 миллиард долларов США в год. Мэры уже получили поддержку и в верхней, и в нижней законодательных палатах, но их лоббирования было недостаточно для того, чтобы этот билль прошел в конце прошлого года. Ожидается, что они возобновят свое давление в этом году в новом Конгрессе.

Все эти предложения — это временные меры, по мнению центрального правительства. Одно лишь утверждение предлагавшейся налоговой реформы, известной как PEC 285, которая обсуждалась Конгрессом в течение более чем двух с половиной лет, могло бы обеспечить реальное улучшение в состоянии налогово-бюджетного здоровья штатов. Некоторые утверждают, что эта реформа, унифицируя ставку налога на потребление в штатах (ICMS), положила бы конец финансовому соперничеству между штатами и увеличила бы общую сумму сбора налогов штатом. Однако, даже будучи утвержденной, эта реформа не положила бы конец бюджетному соперничеству между бразильскими штатами, потому что она основана на смешанном принципе «происхождение-направление», применяемым к НДС в штатах.

Это предложение могло быть подходящим для более богатых штатов, таких производителей чистого дохода, как Сан-Паулу, Минас-Жерайс и Риу-Гранди-ду-Сул, которые были бы главными бенефициариями от такой реформы, учитывая природу («происхождение-направление») налога на потребление в штатах, который сейчас сильнее бьет по штатам-производителям чистого дохода. Но для более бедных штатов в северо-восточном регионе это предложение могло привести к еще большей зависимости от федерально распределяемых ресурсов, поскольку гармонизация ставки налога имела бы тенденцию к уменьшению их собственных налогово-бюджетных возможностей.

В заключение, скорее всего, в свой второй срок правительству президента Луиса Игнасио Лула да Силва придется позволить небольшое увеличение трансфертов муниципалитетам, но не ожидается, что отношения со штатами заметно улучшатся. Губернаторы штатов будут выступать за включение других налогов в базовую величину фондов перераспределения, но, вероятно, это требование скоро будет заменено на дополнительные требования базовой величины перераспределения в Фонде участия штатов.



Финансовые права автономных сообществ в испанской Конституции

Региональные лидеры добавляют свои требования к плану Социалистической партии в отношении конституционных перемен

ВИОЛЕТА РУИС АЛМЕНДРАЛЬ

Испания формально не является федеративным государством, а, скорее, страной, претерпевающей впечатляюще быстрый процесс децентрализации, начавшийся в 1978 году и приведший к системе, которую очень трудно определить как федеративную. Недавнее предложение, выдвинутое Социалистической партией, изменить Конституцию с тем, чтобы отразить сущность Испании как высоко децентрализованной страны, косвенно подтверждает ее федеративную природу.

Испания — это страна, которая состоит из 17 округов, именуемых автономными сообществами, включая Страну Басков на севере и Каталонию на востоке. В какой-то степени она напоминает федеративную страну, потому что эти сообщества имеют сходство с провинциями, штатами и землями Канады, США и Германии.

Но Испания не настолько федеративна, когда дело доходит до распределения доходов, которое всегда является предметом серьезных дебатов и, в значительной мере, все еще остается нерешенным вопросом. После существенных реформ 1997 и 2002 гг. бюджетный федерализм опять встал на повестку дня, поскольку предложения по изменению системы продолжают поступать. Хотя это и не столь неожиданная вещь, результат все еще неясен, а нынешние дебаты по поводу доходов — это часть значительно более широкого процесса реформ: то есть самой федеративной системы.

В последнее десятилетие наблюдалась растущая потребность в реформе Уставов автономий и Конституции страны. Уставы были составлены между 1979 и 1982 гг., в то время, когда было все еще неясно, что станет с молодой испанской демократией, что и показал военный переворот 1981 г. Тогда особые районы, именовавшиеся автономными сообществами, представляли странную реальность в стране с сильными центристскими традициями. Ситуация изменилась, и эксперты утверждают, что Конституция должна отражать нынешнюю реальность Испании как квази-федеративного государства.

Общины требуют финансовых прав

Еще предстоит увидеть, коснутся ли дискуссии среди политических партий по изменению Конституции, которые начались в январе и приведут к формальным переговорам в июне, правил распределения доходов между центральным правительством и сообществами. Действительно, не могло быть и речи о том, что проблемы испанского бюджетного федерализма можно было решить в 1978 г. В то время первоначальный выбор стать автономным сообществом скоро уступил место всеобщему энтузиазму в отношении новой формы



Фото: Al Teich

В Каталонии люди живут по-другому: посетители пьют кофе на террасе парка Гуэль в Барселоне перед сюрреалистическими мозаиками Антонио Гауди.

децентрализации, хладнокровно названной Государство Автономий (Estado de las Autonomias) во избежание использования неоднозначного термина «федерация». К 1982 г. все территории стали сообществами; они обрели власть и стали политической реальностью. Процессы налогового урегулирования не успевали за процессами лихорадочной децентрализации. Прежде всего, надо было адекватно передать все полномочия, а также все средства для их финансирования. За этим последовала бы большая автономия в налогообложении.

В принципе, определенный уровень финансовой автономии — это право, предоставленное всем автономным сообществам, которые пользуются «финансовой автономией в целях развития и осуществления своих полномочий» согласно Конституции, которая также включает перечень ресурсов, составляющих доход сообществ. Этот перечень подробно описывает почти все возможные виды существующих ресурсов. Тем не менее, Конституция также позволяет центральному государству принять закон, регулирующий распределение ресурсов среди сообществ, а также ограничивающий осуществление ими финансовых полномочий в отношении данных ресурсов.

До января существовал один большой нерешенный вопрос: являлось ли формирование финансовых соглашений исключительной прерогативой центрального правительства, или они должны были согласовываться всеми сообществами и центральным правительством? Или, скорее, их нужно было согласовывать на двусторонней основе, между каждым сообществом и центральным правительством? Решение Конституционного Суда в январе положило конец этому спору: суд заявил, что сообщества должны вести переговоры с центральным правительством, однако окончательное и решающее слово принадлежит последнему.

Виолета Руис Алмендраль — профессор по налогам и финансовому праву Университета Карлоса III в Мадриде, а также член совета директоров Форума Федераций.

Каталония обычно приходит первой

На практике, правда, финансовые соглашения всегда обсуждаются вначале между центральным правительством и одним из сообществ, а потом распространяются на остальные. Или скорее, Каталония обычно заключает финансовое соглашение с центральным правительством, которое, в конечном итоге, распространяется на остальные сообщества. Важно учитывать данную тенденцию, поскольку недавно утвержденный Устав Каталонии существенно усиливает ее финансовую автономию. В результате, увеличение налогов, распределяемых между центральным правительством и Каталонией, напрашивается само собой). С другой стороны, для ликвидации существующего бюджетного дисбаланса требуются минимальные инвестиции в автономное сообщество Каталония — этот богатый в других отношениях регион. На данный момент, это всего лишь предложения, поскольку существуют по крайней мере, две проблемы.

Во-первых, до тех пор, пока Конституция не будет успешно реформирована, новые финансовые меры могут быть введены только законом, исходящим от центрального правительства. Но так как в 2008 г. пройдут всеобщие выборы, крупных изменений до выборов ожидать не следует. Устав Каталонии уже породил крупный политический скандал, обострившийся обжалованием его в Конституционном Суде, решение которого все еще ожидается.

Во-вторых, поскольку другие сообщества, включая Андалузию и Валенсию, тоже стремятся к большей для себя автономии, любая крупная реформа финансовых механизмов не произойдет до тех пор, пока Уставы других сообществ не будут изменены. На данный момент семь сообществ имеют предложения по изменению своих Уставов, которые представляют собой различные версии каталанского требования большей автономии:

Таблица 1
Уставы автономных сообществ в Испании

Автономное сообщество	Дата предложения*	Статус
Страна Басков	18 января 2005 г.	Отклонён
Валенсия	4 июля 2005 г.	Рассматривается
Каталония	5 октября 2005 г.	Утвержден (референдум), июнь 2006 г.
Андалузия	5 мая 2006 г.	Рассматривается
Балеарские острова	19 июня 2006 г.	Рассматривается
Арагон	26 июня 2006 г.	Рассматривается
Канарские острова	14 сентября 2006 г.	Рассматривается
Кастилия и Леон	5 декабря 2006 г.	Рассматривается

*Дата внесения предложения в Парламент.



Фото: Wikipedia Commons

Испанский премьер-министр Хосе Луис Родригес Сапатеро был основным защитником новой Хартии для Каталонии, принятой в 2006 г.

Каталанский Устав и его «новая финансовая сделка»

Почему все сообщества копируют каталанскую модель? Ответ прост: в то время как Каталония имеет практически тот же уровень автономии, что и остальные сообщества, она традиционно проявляла более сильный интерес к автономии. Именно Каталонский Устав 1979 года выдвинул на повестку дня необходимость серьезных реформ в Испании, которая быстро трансформировалась из модели централизованного государства в существенно децентрализованную страну. Также необходимость поддержки CiU (Convergencia i Unió) — правоцентристской националистической партии — заставила в свое время разные центральные правительства (Социалистической партии в 1993 г. и Народной партии в 1996 и 2001 гг.) согласиться на перемены в бюджетной системе, базировавшиеся, в основном, на модели, предложенной Каталонией.

Нечто подобное может произойти и на этот раз, но это будет нелегко осуществить. Дискуссии вокруг нового Устава Автономии Каталонии были ожесточенными и не всегда продуктивными. Первоначальное использование Каталонией термина «нация» породило большую тревогу и стало предметом страстных политических дискуссий. Согласно некоторым аналитикам, это представляло собой идеальную дымовую завесу, чтобы избежать переговоров по таким еще более деликатным вопросам, как распределение доходов. Однако если другие сообщества будут продолжать требовать большей финансовой автономии, эта дискуссия станет неизбежной.

Изменения, внесенные Уставом Автономии Каталонии, не будут реализованы до тех пор, пока центральное правительство не примет решения по данному вопросу, поскольку большинство из них касаются передачи центральным правительством части налоговых полномочий Каталонии. Таким образом, сутью новой финансовой сделки Каталонии является увеличение так называемых «уступленных налогов», т. е. налогов, учрежденных центральным правительством, которое затем делегирует сообществам некоторые полномочия по их исполнению (см. Таблицу 2). Устав Каталонии определяет эти налоги как «собственные» ресурсы, изменяя их толкование на налог, возвращенный добровольной акцией центрального правительства. Настоящая реформа бюджетного федерализма произойдет не ранее, чем завершится процесс изменения Уставов автономных сообществ.

Продолжение на стр. 20

Москва и регионы делят российские доходы от нефти и газа

«Неимущие» регионы требуют от Москвы доли от доходов с нефти и газа.

ГАЛИНА КУРЛЯНДСКАЯ

Российская Федерация и Саудовская Аравия делят первое место в мире по добыче углеводородного сырья (нефти и газа). Производство нефти и газа составляет примерно 9 процентов Внутреннего Валового Продукта России — 70 млрд. долларов США.

Добыча углеводородов облагается налогами, как любая добыча сырья, в то время как продажа этих углеводородов за границу облагается экспортными пошлинами. Добыча нефти и газа производится в 39 из 83 регионов России.

Около 90 процентов производства газа в России сконцентрировано в Ямало-Ненецком автономном округе, 60 процентов производства нефти осуществляется в соседних регионах: Ханты-Мансийском и Ненецком автономных округах. Эти регионы расположены на севере Европейской части России и на севере Западной Сибири (см. карту). Они занимают 8,5 процентов территории России, на них приходится лишь 1,3 процента населения России.

Экспортные пошлины на нефть и газ, как и другие таможенные пошлины в Российской Федерации, приходятся исключительно на долю федерального правительства. Однако некоторые федеральные налоги, такие как на добычу полезных ископаемых (включая нефть и газ), распределяются между федеральным и региональными бюджетами. Такое распределение доходов с налоговых поступлений производится на основе расчета: равная доля доходов во всех регионах поступает в региональные бюджеты пропорционально количеству налогов, уплаченных налогоплательщиками, зарегистрированными в каждом из этих регионов.

Налоги на добычу распределяются между добывающими регионами

До 2002 года 60 процентов налогов, взимаемых с добычи, — 39 млрд. рублей (около 1,3 млрд. долларов США), доставалось бюджетам регионов, добывающих минеральное сырье, в то время как 40 процентов — 26 млрд. рублей (около 900 млн. долларов США) приходилось на долю федерального бюджета. В результате этого даже при относительно низких в то время ценах на нефть и газ, доход перед уплатой налогов трех основных нефтедобывающих регионов в 2001 году почти в пять раз превысил средний доход от налогов других регионов России.

Такое огромное неравенство в доходах лишь частично возмещалось неравенством в расходах. Стоимость жизни в

Галина Курляндская с 2000 года занимает пост генерального директора Московского Центра фискальной политики. В 1980 году защитила кандидатскую диссертацию в Московском институте мировой экономики и международных отношений.



Фото: Корпорация Кинеп

Нефтеперерабатывающий завод Корпорации Кинеп входил в пятерку крупнейших нефтеперерабатывающих предприятий Советского Союза в 1972 году. Ленинградская область, г. Кириши, около 100 км к юго-востоку от Санкт-Петербурга.

Основные нефте- и газодобывающие регионы в Российской Федерации



- 1 — Ханты-Мансийский АО
- 2 — Ямало-Ненецкий АО
- 3 — Ненецкий АО

нефте- и газодобывающих регионах только в полтора раза выше среднего уровня жизни по России, что обусловлено суровыми климатическими условиями и ограниченной доступностью транспорта. Значительная часть населения этих регионов, в частности занятая в нефте- и газодобывающих отраслях, считает себя временными поселенцами, а некоторые виды работ по добыче выполняются полностью на ротационной основе. В результате этого в нефте- и газодобывающих регионах необходимость создавать и поддерживать социальную инфраструктуру и обеспечивать население коммунальными услугами относительно ниже, чем где-либо еще. В целом бюджетные доходы в этих регионах значительно превышали соответствующие бюджетные потребности, — даже принимая в расчет высокую стоимость коммунальных услуг, — и привели к неэффективным расходам.

Рост цен на газ повышает доходы

С ростом цен на нефть и газ в последние годы значительно выросли бюджетные поступления нефте- и газодобывающих

регионов, и федеральное правительство решило изменить в свою пользу пропорцию налоговой доли, поступающей от добывающей промышленности и делимой между центральными властями и регионами.

В 2002 году доля налогов, поступающих от нефтедобычи и приходящаяся на долю региональных бюджетов, упала с 60 до 20 процентов; в 2003 году эта доля снизилась до 15 процентов, а в 2005 году — до 5 процентов. С 2004 года доходы от налогов с газовой добычи поступали исключительно в федеральный бюджет.

Решение сконцентрировать налоговые поступления с нефте- и газодобывающей промышленности на федеральном уровне было продиктовано несколькими факторами. Во-первых, необходимостью ограничить рост бюджетных расходов, обусловленных ростом непредвиденных доходов в связи с высокими ценами на нефть и газ, что приводило к инфляционному давлению на цены. Чтобы «заморозить» часть этих непредвиденных доходов, федеральное правительство основало с 1 января 2002 года Стабилизационный Фонд как часть федерального бюджета. Этот фонд является одним из главных инструментов, сдерживающих избыточную ликвидность, снижающих инфляционное давление и уменьшающих зависимость от непостоянных доходов от экспорта сырья. В фонде накапливаются доходы, полученные частично от экспортных пошлин на нефть и от налогов на нефтедобычу, что соответствует ценам на нефть Уральской категории, превышающие 27 долларов США за баррель. Таким образом, 15 процентов нынешних доходов отходят к Стабилизационному Фонду, 55 процентов — федеральному бюджету, а 30 процентов — региональным бюджетам.

Неравенство Российских регионов

Вторым фактором, обусловившим централизацию налоговых поступлений от нефтяной и газодобывающей промышленности, был рост неравенства горизонтальных доходов между регионами, ведущий к требованию регионов, чтобы федеральное правительство устранило это неравенство посредством вертикальных трансфертов, в данном случае, платежей федерального правительства в адрес регионов. Горизонтальное уравнивание — изъятие доходов из «богатых» регионов и передача их «бедным» — не практикуется в Российской Федерации. Уравнивающие трансферты поступают в менее богатые регионы только из федерального бюджета. Федеральный бюджет, таким образом, нуждался в дополнительных ресурсах для финансирования возрастающих уравнивающих трансфертов, необходимость в которых вызвана ростом горизонтального неравенства.

Кроме того, не последнюю роль в централизации налоговых поступлений от добывающей промышленности сыграл отказ федерального правительства устанавливать для региональных бюджетов необеспеченные средствами мандаты и наложения на эти регионы с 2005 года обязательства указывать, каким образом такие мандаты будут финансироваться в каждом регионе с учетом их финансового благополучия.

Примером такого мандата служит обеспечение наличными и безналичными льготами таких категорий населения, как ветераны Второй мировой войны, инвалиды, жертвы Чернобыльской катастрофы.

Сегодня налог на нефтедобычу приносит 630 млрд. рублей (около 23 млрд. долларов США), что равно 12,5 процента федерального дохода, а налог на добычу газа приносит 92 млрд. рублей (около 3,5 млрд. долларов США) или 1,9 процента федеральных доходов. Экспортные и таможенные пошлины на нефть составляют 16,2 процента федерального дохода — 820 млрд. рублей (около 30 млрд. долларов США), а аналогичные доходы от добычи газа составляют 5,3 процента федерального дохода или 270 млрд. рублей (около 10 млрд. долларов США).



Коренное население, в том числе ненцы, живут в двух самых крупных нефтедобывающих регионах России: Ямало-Ненецком автономном округе и соседнем Ненецком автономном округе. Ненецкая семья (слева), традиционно занимается охотой и оленеводством.

В основных нефте- и газодобывающих регионах налоги на добычу в настоящее время составляют:

- 27,8 процентов бюджетного дохода в Ханты-Мансийском автономном округе, или 26,5 млрд. рублей (около 1 млрд. долларов США);
- 16,5 процентов бюджетного дохода в Ненецком автономном округе, или 1,3 млрд. рублей (около 47 млн. долларов США);
- 7,4 процентов бюджетного дохода в Ямало-Ненецком автономном округе, или 5,2 млрд. рублей (около 193 млн. долларов США).

Централизация доходов добывающей промышленности

Централизация доходов добывающей промышленности соответствует убеждению, что минеральные ресурсы должны принадлежать российской нации в целом и что налоговые поступления и их добыча, являющиеся, по сути, экономической рентой, не должны, таким образом, быть сконцентрированы в отдельных регионах, но должны быть использованы в интересах всего населения. Централизованные доходы от налоговых поступлений добывающей промышленности используются федеральным правительством главным образом для уменьшения регионального неравенства, хотя эти ресурсы не связаны напрямую с трансфертами, направляемыми в региональные бюджеты.

Общее количество всех трансфертов, переданных от федерального бюджета в региональные, составляет примерно половину всех доходов от нефтегазовой промышленности, поступающих в федеральный бюджет. Нефтегазовые доходы, таким образом, используются для уравнивания региональных бюджетных доходов и обеспечения конституционных гарантий населению во всех регионах России.

Инвестиции, сделанные Стабилизационным Фондом, являются еще одним инструментом, позволяющим использовать доходы федерального бюджета от нефти и газа в интересах всего населения.

В соответствии с установленными законом правилами управления Фондом, накопленная к 2005 году сумма, превышающая 20 млрд., может быть использована федеральным правительством по своему усмотрению. Решением федерального правительства в 2006 году в Российской Федерации был основан Инвестиционный Фонд, с целью управления ресурсами Стабилизационного Фонда для оказания поддержки инвестиционным проектам национального значения.

Стабилизационный фонд вырос с 2,5 млрд. долларов.

Изначально объем фонда был 2,5 млрд. долларов США. Выбор проектов для государственной поддержки должен проводиться на конкурентной основе.

Продолжение на стр. 25

Берлинское похмелье: городской долг достиг 61 миллиарда евро

Партия зеленых, например, утверждает, что можно было бы поднять налог на торговлю до уровня соседнего Потсдама, не продолжая при этом вытеснять бизнес из города. Это принесло бы дополнительные доходы в 100 миллионов евро в год. Также необходимо сократить размер государственной службы за счёт увольнений и посредством увеличения неполной занятости служащих при более низких зарплатах. Кроме того, «зеленые» выступают за приватизацию детских садов. Сегодня треть детских садов в Берлине — общественные. «Зеленые» также подумывают о том, чтобы взимать налог с туристов. Христианские демократы (ХДС) призывают продавать квартиры некоторым частным акционерным компаниям, заинтересованным в покупке; они, кроме того, высказываются в пользу приватизации аэропорта Темпельгоф.

Предлагаются и более радикальные идеи. Например, академики заявляют, что необходимо создать систему государственного банкротства, что позволит Берлину наложить мораторий на свои долги. Преимущество будет не только в том, что город получит возможность начать всё сначала, но и система станет выгодной с точки зрения стимулов: кредиторы смогут перевести Берлин в категорию должников и станут более осторожными в продлении его кредитов. С другой стороны, Эрик Швейцер, президент

Берлинской Торговой Палаты ходатайствует о превращении Берлина в особую экономическую зону с привилегированными ставками налогов и менее сложным бюрократическим аппаратом с целью привлечения бизнеса. Вольфганг Тифензее из СПГ, федеральный министр по делам перевозок, хотел бы добавить статью в германскую Конституцию, которая давала бы Берлину больше прав на федеральные субсидии, учитывая его роль столицы государства.

Но, в общем, дело Берлина убеждает в том, что Германия срочно нуждается в обеспечении финансовой системой, которая дала бы правительствам земель настоящую финансовую автономию, а отсюда и настоящую ответственность. Хорошая новость состоит в том, что комиссия по реформам, созданная 15 декабря 2006 г. под названием «Реформа федерализма II», уже обсуждает эти вопросы. Цель этой комиссии — разделить денежные потоки и обязанности между федеральным правительством и правительствами земель и создать мощные санкции для случаев неприемлемых дефицитов. Одно из наиболее ценных предложений в этом отношении выдвинул премьер-министр Саксонии Георг Мильбрадт (ХДС) — ограничить региональные дефициты до 1,5% от валового внутреннего продукта, за пределами которых земли будут вынуждены повысить налоги, отказаться от финансовой власти над своими бюджетами, либо ограничить обязательства чрезвычайной помощи со стороны федеральной системы, с тем, чтобы финансовые рынки, в конечном итоге, выработали бы свои собственные санкции на случай плохого налогово-бюджетного управления.

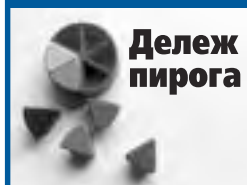
Финансовые права автономных сообществ в испанской Конституции

Таблица 2

Налоги, распределяемые либо передаваемые Мадридом сообществам

Налог	Доход сообщества в %	Администрация	Высшая законодательная власть сообществ
Индивидуальный подоходный налог	33	Центральное правительство	- ставки налогов (должны иметь столько же налоговых категорий, что и государственный налог) - налоговые кредиты, при определенных условиях
Налог на состояние	100	Сообщества	- ставки налогов - минимальные вычеты - налоговые кредиты
Налог на наследство и дарение	100	Сообщества	- скидки в налогооблагаемом доходе - ставки налогов - вычеты и налоговые кредиты - нормы налогового ведомства
Налоги на передачу (перевод) и официальные документы	100	Сообщества	- ставки налогов - налоговые кредиты - нормы налогового ведомства
Налог на азартные игры	100	Сообщества	- освобождение - налогооблагаемая база - ставки налогов - налоговые кредиты - нормы налогового ведомства
Налог на добавленную стоимость	35	Центральное правительство	Отсутствует
Акциз	40	Центральное правительство	Отсутствует
Налог на вино	40	Центральное правительство	Отсутствует
Налог на электричество	100	Центральное правительство	Отсутствует
Налог на автомашины	100	Сообщества	ставки налогов (при определенных условиях и лимитах)
Специальный налог на бензин	100	Сообщества	- ставки налогов (при определенных условиях и лимитах) - нормы налогового ведомства

В таблице показано распределение налогов по состоянию на 1 января 2002 г.



Как государственное планирование и финансирование работают в Индии

Штаты и центральное правительство объединяют усилия для реализации целого ряда программ

ТАПАС К. СЕН

С учетом конституционного разделения власти и обязанностей, практическая работа федеральной финансовой системы Индии определяется функциями трех учреждений.

Высшая Финансовая Комиссия (ВФК) и Государственная Финансовая Комиссия (ГФК) — учреждения, обладающие конституционным правом надзора за системой и периодического проведения необходимых изменений ее структуры и параметров. Третье учреждение, Комиссия по Планированию, несмотря на потерю некоторых полномочий, остается ключевым игроком, так как именно она одобряет выдачу грантов. Кроме того, одобрение штатных проектов планирования этим учреждением позволяет штатам более легко получать кредитное финансирование. Третья группа включает отраслевые министерства, а также Министерство Финансов Правительства Индии.

Перевод платежей штатам

Значительные суммы переводятся из центра в бюджеты штатов для выполнения плановых проектов центра, а также проектов, финансируемых центром, которые разрабатываются центральной властью и проводятся в жизнь отдельными штатами.

Традиционно, ВФК ограничивает свою деятельность общим текущим счетом (соотношением экспорта и импорта на рынке товаров и услуг), в то время как главные государственные капиталовложения управляются Комиссией по Планированию. ВФК обычно работает путем размещения текущих расходов на внеплановом счету каждого штата с использованием комбинации нормативных и фактических расчетов.

Эта методика приводит к профициту или дефициту (без учета переводов из центра) в каждом штате. В то же время, комиссия определяет ту долю общих налоговых поступлений центрального правительства (раньше она ограничивалась двумя видами налогов — подоходным налогом с населения и акцизными сборами), которая может быть передана штатам. Затем вырабатывается формула распределения общей доли налоговых поступлений штатов между



Фото: Рейтер, Пунит Парнджипе

Экономическое планирование является важным вопросом для Индии с начала 1950-х годов. Премьер-министр Манмохан Сингх (справа) и Председатель комиссии Индии по планированию совместно с министром финансов П. Чидамбарамом присутствуют на встрече с представителями Азиатского Банка Развития в Хайдарабаде, май 2006 г.

отдельными штатами. Для каждого штата, где имеется дефицит до перечисления налогов, размер дефицита уменьшается приблизительно на сумму налоговых переводов, а остаток дефицита покрывается через целевые субсидии.

Кроме этого, ВФК также выполняет следующие функции:

- выделяет компенсирующие гранты;
- выделяет гранты на специальные нужды штатов, по своему собственному усмотрению;
- дает рекомендации по созданию бюджетных механизмов для устранения последствий стихийных бедствий;
- даёт рекомендации по принятию мер, необходимых для устранения задолженности штатов центральному правительству.

Кроме того, ВФК периодически даёт консультации по вопросам, касающимся финансовых взаимоотношений штатов и центра.

Пятилетние планы

Начиная с 1951 года, центральное правительство Индии устанавливает Пятилетние планы экономического развития отдельных секторов. Основная миссия Комиссии по Планированию состоит в оказании помощи штатам и центральному правительству в формировании и реализации Пятилетних планов, а также одобрении таких планов. В рамках этого процесса Комиссия также координирует оказание помощи центром штатам в воплощении

Тапас К. Сен — старший научный сотрудник Национального института Государственного финансирования и политики в Нью-Дели. Степень доктора философии по экономике получил в Институте политики и экономики имени Гокхле. За 25 лет исследовательской деятельности работал в различных областях госэкономики. Основные научные интересы: федеративная финансовая система и финансовая деятельность государства на различных уровнях. Сотрудничал также в таких областях, как корпоративное налогообложение, государственные расходы, субсидирование и налогообложение нефтяного сектора. В настоящее время работает в Индии над темой финансирования развития человеческого потенциала.



Вирбхадра Сингх, главный министр штата Химачал Прадеш, приветствует Монтека Сингха Алувалиа (справа), заместителя председателя Комиссии Индии по планированию.

Пятилетних планов. Эта помощь обычно основывается на стандартной формуле, по которой Комиссия по Планированию получает некоторую свободу действий. Однако Комиссия играет также косвенную роль в других денежных переводах из центра в штаты.

Схемы централизованного планирования (полностью финансируемые центром) и схемы централизованного субсидирования (обычно частично финансируемые центром) также утверждаются Комиссией по планированию; за реализацию данных схем отвечают соответствующие подразделения центрального правительства. Некоторые ранние программы и все последние программы на деле претворяются в жизнь штатами. Штатам возмещаются все расходы, связанные с реализацией схем централизованного планирования, однако в отношении схем централизованного субсидирования существует система долевых субсидий. Данная система стала доминировать по крайней мере в двух областях: программах по борьбе с нищетой и повышению уровня занятости населения и начальном образовании.

Кроме той роли, которую отраслевые министерства играют в отношении схем централизованного планирования и схем централизованного субсидирования, отдельные отраслевые министерства часто тесно взаимодействуют со штатами, которые становятся частью системы бюджетного федерализма в Индии. Например, министерства нефтеперерабатывающей и добывающей промышленности играют ключевую роль в распределении государственных ресурсов, полученных в этих секторах экономики. Штаты имеют право на получение компенсаций, размер которых определяется центральным правительством.

Плата за право добычи нефти и газа уходит в небытие

В результате недавних изменений в системе нефтедобычи и разработки нефтяных месторождений плата за право разработки природных ресурсов начала значительно устаревать. Данная ситуация была изучена ВФК, которая рекомендовала предоставлять штатам часть дохода, поступающего в бюджет центрального правительства в результате изменений в системе. Аналогичным образом, Центральное министерство пищевой промышленности и сельского хозяйства играет важную роль в распределении большого количества соответствующих субсидий на производство пищевых продуктов (а именно, ряда субсидий между потребителями, производителями и государственным сектором).

Как уже упоминалось, Финансовые комиссии штатов (ФКШ) — это второй тип учреждений, на конституционном уровне отвечающих за контроль над финансовой системой. Такие комиссии могли бы стать эффективным механизмом в улучшении финансовых отношений между штатами и органами местного управления Индии, однако они еще не заявили о себе в полной мере.

Министерство финансов — это основное ведомство, задействованное в реализации принципов бюджетного федерализма в Индии, так как именно это министерство отвечает за выполнение всех рекомендуемых перечислений

средств и фактическое поступление потока ресурсов в штаты. Кроме того, министерство финансов часто отвечает за детальную проработку рекомендаций, полученных в ходе их реализации; фактически, это оставляет ему некоторую свободу действий. Это хорошо иллюстрируется недавним примером: центр согласился выполнить рекомендации о передаче международной помощи штатам на изначально оговоренных условиях.

Иностранные займы

В отношении займов в иностранной валюте требовался механизм обеспечения валютного риска. Именно министерству финансов было поручено разработать альтернативные способы защиты от такого риска, проинформировать штаты об имеющихся альтернативах и убедить их выбрать тот или иной вариант. Роль Министерства финансов в поощрении дискуссий и дебатов по важным вопросам, а также его руководящая роль являются ключевыми для обеспечения нормального функционирования федеративной системы, что стало очевидно из продолжительного введения НДС на уровне штатов.

Необходимо упомянуть недавнее событие в качестве наглядного примера меняющихся очертаний бюджетного федерализма в Индии. После продолжительного периода госрегулирования процентных ставок, с начала 1990-х годов они стали регулироваться рыночными механизмами. Изначально это привело к повышению процентных ставок для всех, и процентное бремя штатов увеличилось беспрецедентным образом, что привело к возникновению серьезных финансовых проблем. Центральное правительство пришло на помощь, введя программу долгового свопа, в рамках которой большая задолженность заменялась на меньшую. К моменту свертывания программы процентные ставки снова понизились.

Из-за более низкого уровня процентных ставок кредиты центрального правительства были сравнительно дорогостоящими. Так как штаты получали большую часть кредитов от центрального правительства, сокращение процентных обязательств стало возможным благодаря замене кредитов штатов от центрального правительства на привлечение штатами рыночных средств (займов). Чтобы достичь этого, штатам перестали предоставлять часть запланированной финансовой поддержки в виде займов. Предоставлялся только грант на часть необходимых средств, а в качестве займа привлекались рыночные средства. Штатам, сталкивающимся с проблемами при привлечении рыночных займов, предлагалась поддержка центрального правительства.

Данный обзор ставил целью осветить некоторые положительные аспекты практики бюджетного федерализма в Индии. Сегодня ситуация в мире в целом и в стране в частности меняется настолько быстро, что к относительно неизменным положениям, закрепленным в Конституции, необходимо будет добавить систему, которая способна реагировать на меняющиеся нужды. Конечно, базовые изменения можно внедрить только путем внесения поправок в Конституцию. Примером тому служат 73 и 74 поправки к Конституции, формально признающие органы сельского и городского управления.

Однако институты, отвечающие за деятельность системы на основном уровне, должны быть готовы к корректировке системы в рамках их полномочий, чтобы соответствовать окружающей действительности. Гибкость, проявленная системой бюджетного федерализма в Индии, сулит ей светлое будущее. Другим положительным аспектом было желание всех участников играть по установленным правилам игры. Лучший тому пример — тот факт, что ни центральное правительство, ни штаты никогда серьезно не оспаривали решения ВФК, что абсолютно необходимо для эффективного проведения арбитражного разбирательства, поскольку, в конечном счете, Финансовые комиссии являются арбитрами между правительствами, предоставляющими, и правительствами, получающими финансовую поддержку.



**Дележ
пирога**

Швейцарские кантоны продолжают конкурировать за налогоплательщиков

Система налогового выравнивания не компенсирует все различия между кантонами

ЛАРС П. ФЕЛЬД

Крошечная Швейцария удивила критиков ее политической системы: несмотря на привычный медленный темп реализации политических реформ, швейцарский федерализм недавно претерпел значительные изменения. Для того чтобы обеспечить единообразие подоходных налогов в разных кантонах, в 1993 г. вступил в силу федеральный закон об упорядочении системы налогообложения. В соответствии с ним, каждый кантон должен был до 2001 г. привести свою налоговую базу (как подоходного налога, так и налога на прибыль) в соответствие с определенными минимальными стандартами. Несмотря на широкую интерпретацию этого закона Швейцарским федеральным (верховным) судом, закон об упорядочении системы налогообложения не преследовал цель полностью унифицировать систему налогообложения, поскольку налоговые ставки и значительная часть налоговой базы остались в компетенции кантонов.

В ходе референдума 2004 г. швейцарские граждане одобрили пакет реформ системы налогового выравнивания. В рамках старой системы производилась трансфертная передача средств от конфедерации кантонам и муниципалитетам; экономисты называют такую систему «распределение средств по вертикали», т. е. перевод средств от центрального административного органа к субъектам. До настоящего момента на кантоны приходилось 30% суммы федерального подоходного налога, которые перечислялись в виде безусловных грантов (дотаций), а также дополнительных долевых субсидий. Безусловные гранты составляли около четверти, а долевые субсидии — остальные три четверти общего количества дотаций и субсидий, предоставляемых кантонам. Более того, кантоны принимали участие в финансировании федеральных программ социального страхования. В целом сумма перечисленных средств составляла около 15,5 млрд. швейцарских франков (около 12,425 млрд. долл. США).

Однако с 2008 г. будет введена новая система, сочетающая перечисление средств как по вертикали, так и по горизонтали (трансфертные платежи, производимые между субъектами одного порядка) и основанная на безусловных дотациях. Эта система будет включать в себя так называемую программу выравнивания ресурсов и план уравнивания налогового бремени различных кантонов. Федеральное правительство должно будет выделить средства конкретные уравнивательные выплаты в сумме 688 млн. швейцарских франков в год. Данные дотации выплачиваются с целью компенсации бремени, связанного с проживанием в горной и городской местности.

Компенсировано не всё

Программа выравнивания ресурсов финансируется федеральным правительством в размере порядка 1,8 млрд. швейцарских франков (около 1,44 млрд. долл. США) и восьмью обеспеченными ресурсами кантонами — в размере порядка 1,3 млрд. швейцарских франков (около 1,12 млрд. долл. США). Эти денежные средства распределяются между 18 кантонами с недостаточными ресурсами в соответствии с показателем уровня ресурсов, вычисленным на основании

Ларс Фельд — профессор, заведующий кафедрой экономики государства в Институте экономики им. Альфреда Вебера при Гейдельбергском Университете (Германия).

Фото: Конрад Бусалингер



Цюрих — не место для миллионеров? В Цюрихе не состоящий в браке налогоплательщик с подлежащим налогообложению доходом в размере один миллион швейцарских франков должен уплатить налог на прибыль в местный бюджет и бюджет кантона в размере 25,1%. В одном часе езды от Цюриха, в городе Воллерау (кантон Цуг), он заплатил бы только 7,9%.

совокупной налоговой базы (подоходной и имущественной). Налоговое выравнивание будет компенсировать различия в экономических ресурсах, а не финансовом потенциале. Другими словами, кантон не может получить дополнительные перечисления только потому, что поддерживает свои налоговые ставки на более низком уровне, чем другие кантоны. Пакет

реформ также содержит новое распределение обязательств между кантонами и на федеральном уровне. Однако более половины перечислений, приходящихся в настоящее время на долевые субсидии, не будут заменены безусловными дотациями; они будут просто отменены, поскольку федеральное правительство возьмет на себя соответствующие обязательства и расходы по ним. Новая система налогового выравнивания создается и как противовес последствиям налоговой конкуренции между кантонами.

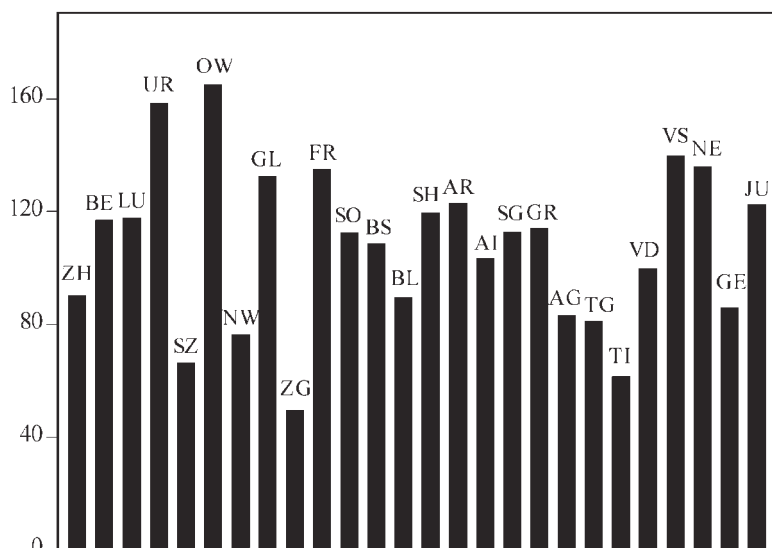
Ко всему этому швейцарские социал-демократы объявили в конце 2006 г. о намерении провести референдум по упорядочению системы налогообложения кантонов с полной унификацией налоговой базы и минимальных налоговых ставок. В поддержку проведения референдума необходимо собрать юридически установленное число подписей. Данная инициатива привлекла повышенное внимание после того, как в нескольких кантонах ввели регрессивную схему уплаты подоходного налога; по мнению наблюдателей, целью социал-демократов будет использовать эту политическую ситуацию для увеличения количества голосов в свою поддержку на парламентских выборах 2007 г.

Те, кто не знаком со спецификой швейцарского федерализма, могут удивиться происходящему. Швейцарским гражданам придется задать себе вопрос, настолько ли важна налоговая конкуренция, чтобы вызывать подобную политическую суматоху, и в какой мере она влияет на их благосостояние.

Швейцарское налоговое законодательство

Швейцарское налоговое законодательство уникально среди законодательств других классических федераций, поскольку оно ведёт к большей децентрализации прямых налогов, чем в любой другой федерации. Если канадские провинции или американские штаты во многом опираются на косвенные налоги, в швейцарских кантонах основной упор делается налог на прибыль и подоходный налог с физических лиц. (Косвен-

Рисунок 1: **СРЕДНИЙ УРОВЕНЬ НАЛОГОВ В ШВЕЙЦАРСКИХ КАНТОНАХ В 2005 г.:**
Индекс покантонного и средневзвешенного местного налогового бремени
(включает подоходный и имущественный налоги).



В некоторых кантонах, таких как Цуг (ZG) и Швиц (SZ), налоговое бремя значительно ниже среднего показателя (100). В других кантонах (Фрибург (FR) и Обвальден (OW)) уровень налогов значительно выше.

Кантоны: Цюрих (ZH), Берн (BE), Люцерн (LU), Ури (UR), Швиц (SZ), Обвальден (OW), Нидвальден (NW), Гларус (GL), Цуг (ZG), Фрибург (FR), Золотурн (SO), Базель-Штадт (BS), Базель-Ланд (BL), Шаффхаузен (SH), Аппенцель-Аусерроден (AR), Аппенцель-Иннерроден (AI), Санкт-Галлен (SG), Граубюнден (GR), Ааргау (AG), Тургау (TG), Тичино (TI), Во (VD), Вале (VS), Невшатель (NE), Женева (GE), Юра (JU).

ный налог не уплачивается непосредственно производителем или продавцом, а формируется в виде более высокой цены, уплачиваемой конечным потребителем товаров или услуг, как в случае с налогом на добавленную стоимость (НДС), уплата которого ложится на покупателя).

Более 95% налоговых поступлений швейцарских кантонов и более 50% их общего дохода формируются из этих источников. Кроме того, местные власти взимают дополнительные суммы вдобавок к налогам кантонов. На федеральном уровне доходы также облагаются налогом, но данные полномочия основываются на сфере ответственности кантонов. Поэтому федеральный налог на прибыль и федеральный подоходный налог, в том числе их налоговые ставки, должны регулярно пересматриваться на федеральном конституционном референдуме. Хотя большая часть поступлений в бюджет на федеральном уровне обеспечивается уплатой НДС, федеральный налог на прибыль также значителен, поскольку 5% крупнейших налогоплательщиков уплачивают более 50% налоговых поступлений в федеральный бюджет.

Кантоны и местные власти существенно различаются в использовании своих полномочий по налогообложению. Например, в таких кантонах, как Цуг, Швиц и Тичино налоговое бремя составляет 50% или менее от средних налоговых ставок, а в Обвальдене и Ури оно на 50% выше среднего показателя. Так, в Цюрихе не состоящие в браке налогоплательщики, имеющие доход более одного миллиона швейцарских франков (около 818 000 долл. США) в 2005 г. должны были заплатить подоходный налог в размере 25,1% в местный бюджет и в бюджет кантона. А вот совсем рядом, в Воллерау (кантон Швиц), не состоящие в браке налогоплательщики с идентичным доходом должны были уплатить всего лишь 7,9% подоходного налога). Хотя налогоплательщики дополнительно платят федеральный подоходный налог без компенсации между системами налогообложения, эти различия могут побудить налогоплательщиков переехать в кантоны, где при прочих равных условиях налоговая ставка ниже.

Похожие различия имеют место в отношении налога на прибыль, и, как и раньше, эти различия на местном уровне заметнее, чем на уровне кантонов. В данном случае, однако, налогообложение становится более дифференцированным, с конкретными положениями налогового законодательства. Например, недавно созданным компаниям предлагается период, свободный от уплаты налогов, предусматриваются холдинговые привилегии, специальные соглашения между кантонами о распределении перечисляемых компаниями налогов, и т. д. Во многих швейцарских кантонах «холдинговые привилегии» освобождают компании от уплаты подоходного налога в случае, если компания получает две трети дохода от дивидендов или в случае если две трети ее активов составляет доля в собственности других компаний, и при этом компания не занимается активной коммерческой деятельностью на территории Швейцарии. Более того, платежи в рамках системы налогового выравнивания составляют от 12% (в Женеве) до 51% (в Юре) от совокупного дохода кантона. Три четверти данных перечислений приходится на долевые субсидии. Относительно незначительная горизонтальная составляющая системы налогового выравнивания (выплаты, производимые между субъектами одного порядка) подразумевает наличие прямой компенсации за внешние эффекты, то есть за последствия деятельности кантона в отношении соседних кантонов.

Имеет ли место в настоящий момент реальная налоговая конкуренция?

Предполагаемое влияние различий в системе налогообложения на решения о местонахождении предприятия может иметь место только при прочих равных условиях в разных регионах. Однако в реальной жизни не все обстоит именно так. А потому справедлив вопрос, действительно ли так важны различия в системе налогообложения, если учесть другие факторы, определяющие привлекательность каждого региона? Практические исследования подтверждают различное влияние особенностей налогообложения на решения о местонахождении предприятия. Чем выше ставка подоходного налога, тем меньше количество налогоплательщиков, имеющих высокие доходы в данном кантоне. Данный феномен особенно характерен для группы лиц с наибольшим уровнем доходов. Также молодые высокообразованные специалисты особо остро реагируют на различия в уровне налогов. Уровень налоговых ставок важнее для налогоплательщиков, имеющих собственное дело, чем для работающих по найму или ушедших на пенсию. Кроме того, этот эффект ярче выражен на местном уровне, чем на уровне кантона. Социальные службы частично компенсируют суммы налоговых платежей, но, тем не менее, этот фактор все еще сохраняет свою значимость. Подоходный налог и налог на прибыль также во многом обуславливают территориальное расположение различных компаний.

Некоторые факторы ослабляют последствия межрегиональной налоговой конкуренции. С одной стороны, уровень налогов отражается на ценах на жилье. Чем ниже налоги, тем выше цены на недвижимость. Таким образом, люди, переезжающие из Цюриха в Воллерау из соображений более низких налоговых ставок, вынуждены платить дороже за жилье. Однако цены на жилье не до конца отражают различия в налоговых ставках, оставляя место для налоговой конкуренции. С другой стороны, существуют внешние эффекты вертикального налогообложения, которые в определенной степени нивелируют внешние эффекты горизонтального налогообложения. Последние могут иметь место, когда правительство кантона понижает налоговые ставки с целью привлечь налогоплательщиков, тем самым ведя к неэффективно низкому общему уровню налогов.

Однако налоги могут быть и неэффективно высокими, если на различных уровнях правительства налогом облагается одна и та же налоговая база, и данный внешний эффект вертикального налогообложения может нивелировать снижение налоговых ставок правительствами кантонов. Данная картина становится полной, если рассмотреть примеры умышленного изменения систем налогообложения кантонов и местных властей, которые изменяют налоговые ставки с целью привлечения крупных налогоплательщиков, хотя их налоговая политика определяется и другими факторами.

К чему ведёт налоговая конкуренция?

По данным практических исследований налоговой конкуренции в Швейцарии, она усиливает эффективность экономических процессов, а не снижает ее. Во-первых, региональные внешние эффекты не настолько важны, как это принято считать, либо они уравновешивают друг друга. Кроме того, горизонтальные составляющие уравнивающего налогообложения сглаживают внешние эффекты регионов (то есть негативные последствия политики одного кантона на соседний кантон). Во-вторых, налоговая конкуренция приводит к более низкому уровню затрат и доходов в кантонах, так как наблюдается более низкий уровень налоговых поступлений. В-третьих, налоговая конкуренция обуславливает более интенсивное взыскание тарифов и различных выплат. (Однако увеличение сумм взносов и тарифов приводит к усилению различий в размере доходов за вычетом налогов.) В-четвертых, подобные обстоятельства приводят к росту совокупной производительности труда в кантонах, что связано с большей эффективностью бизнес-процессов, поскольку данные кантоны вынуждены использовать немногочисленные внутренние ресурсы по самой низкой цене и в соответствии с предпочтениями граждан. Однако налоговая конкуренция ограничивает возможности кантонов перераспределять доходы, хотя кантоны и местные юрисдикции, все равно осуществляют этот процесс. Таким образом, федеральный уровень налогообложения, включающий систему социального страхования и прогрессивный федеральный подоходный налог, играют более важную роль.

Сбалансированный подход

Таким образом, налоговая конкуренция между швейцарскими кантонами и местными юрисдикциями — это крайне важное явление. Однако эмпирические данные не подтверждают существования достаточных оснований, которые оправдывали бы существенную унификацию налогового законодательства на данный момент. Считается, что в швейцарском налоговом законодательстве в полной мере учитываются преимущества и недостатки конкурентного федерализма. В частности, федеральная налоговая система играет важную роль регулятора налоговой конкуренции между кантонами и таким образом может удовлетворить требования индивидуального равенства. Предполагается, что новая система налогового выравнивания приведет к более справедливому распределению дохода по регионам. Дальнейшие меры, направленные на ограничение налоговой конкуренции между кантонами, приведут только к понижению эффективности в государственном секторе.

Окончание, начало на стр. 18—19

Москва и регионы делят российские доходы от нефти и газа

Проекты должны быть нацелены на такие результаты как повышение уровня занятости, улучшение качества и доступности государственного здравоохранения и образования, увеличение жилищного строительства для населения, улучшение транспортной инфраструктуры, реконструкция и строительство объектов коммунальной инфраструктуры (систем газо- и водоснабжения, отопления и т.д.) и улучшение состояния окружающей среды. Таким образом, ресурсы Стабилизационного Фонда, привлекаемые благодаря налоговым поступлениям от нефте- и газодобывающих отраслей, будут направлены исключительно на снижение регионального неравенства в уровне жизни.

В заключение интересно отметить, что, несмотря на почти абсолютную централизацию доходов от налоговых поступлений добывающих отраслей в федеральном бюджете, высокие цены на нефть и газ все еще позволяют нефте- и газодобывающим регионам значительно, по сравнению с другими регионами, увеличивать поступления в бюджет доходов перед уплатой налогов. Это становится возможным благодаря поступлениям в региональный бюджет налога на сверхприбыли от нефте- и газодобывающих компаний и подоходных налогов, собираемых с высокой заработной платы рабочих, занятых в нефте- и газодобывающих отраслях. Все подоходные налоги, выплачиваемые рабочими этих компаний внутри данного региона, поступают в бюджет данного региона, также как и часть налогов на прибыль компаний поступает в местный бюджет в масштабе от 13,5 до 17,5%. Таким образом, Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа занимают соответственно первое, второе и третье места среди российских регионов по сбору налогов.

Окончание, начало на стр. 9—11

Переосмысление основ бюджетного...

Финансовая политика, такая как «разори-своего-соседа» или «гонки-до-конца», а также барьеры на пути мобильности товаров и факторов производства могут причинить вред тем результатам, которые были получены при децентрализованном принятии решений, как указывает на это свежий опыт Бразилии, Индии, Мексики и Испании. Канадская и американская федеративные системы, с другой стороны, успешно справились с этой проблемой, заключив общий экономический союз.

Стимулы для отзывчивого управления

В большинстве федеративных государств, особенно в странах развивающегося мира, межправительственные трансферты сконцентрированы на дележе пирога, при этом не утруждая себя созданием стимулов для отзывчивого и подотчетного исполнения служб. Меры по разделению доходов часто отбивают охоту на местах собирать налоги и вводят ошибочные финансовые стимулы посредством уменьшения дефицита. Условные трансферты в большинстве федеративных стран сосредоточены на входном контроле и микро-менеджменте, тем самым подрывая местную автономию. В немногих странах, таких как США, они служат инструментом политики «казенного пирога». Практически не существует практики трансфертов, ориентированных на конечный результат, с условиями по стандартам и доступом к государственным службам, но имеющих гибкий выбор в создании программ и распределении расходов с целью создания стимулов для отчетности, базирующейся на результате. Примечательное исключение — Канадская программа трансфертов в здравоохранении (КТЗ), реализуемая федеральным правительством. Главные условия программы КТЗ заключаются во всеобщем доступе к здравоохранению и возможности пользоваться своей медицинской страховкой в разных провинциях.

Способность приспосабливаться

Федеративные страны продемонстрировали замечательную способность приспосабливаться и решать возникающие проблемы в бюджетном федерализме. В то время как проблемы, с которыми они сталкиваются, могут быть очень похожими, решения, которые они находят и приспосабливают к ситуации, всегда уникальны и основываются на местном контексте. Это прекрасным образом свидетельствует о «триумфе духа федерализма» в его нескончаемом поиске равновесия и совершенства в отзывчивом, ответственном и подотчетном управлении. Долгий марш на пути к достижению новых высот в во всеобъемлющем управлении продолжается.