

Регион: экономика и социология, 2009, № 1, с. 211–237

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В ГЕРМАНИИ: АКТУАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ¹

Г. Фербер, К. Баранова

Институт государственного управления (Шнайер, ФРГ)

Аннотация

Показано, как система исполнительного федерализма ФРГ отражается на разграничении компетенций между центром и субъектами федерации (землями). Дается сравнительная оценка механизмов выравнивания финансового положения земель до и после реформы 2005 г. Исследуются причины возникновения государственного долга Германии и задолженности федеральных земель. Делается вывод, что реформа межбюджетных отношений может привести к дальнейшему усилению позиций федерации во всех сферах.

Ключевые слова: федерализм, Германия, реформирование, межбюджетные отношения, механизм, финансовое выравнивание, федеральные земли, муниципалитеты, задолженность, бюджетный кризис

Среди стран с федеративной формой устройства Федеративная Республика Германия отличается высокой степенью централизации. Немецкая система федерализма известна также как «исполнительный федерализм» (executive federalism), характеризующийся тем, что законодательство в большинстве случаев находится в компетенции центра, а исполнение законов – в компетенции земель.

¹ Сокращенная версия доклада, представленного на ежегодной конференции Международной ассоциации центров исследования федерализма (IACFS), которая проходила в Барселоне в сентябре 2008 г. на базе Центра исследования автономий.

На первом этапе реформы бюджетного федерализма (2003–2006 гг.) некоторые компетенции были переданы землям, в том числе регулирование вопросов, связанных с денежным содержанием и пенсионным обеспечением земельных чиновников. Кроме того, было ликвидировано «рамочное законодательство» федерации. Однако первой комиссии по реформе федерализма не удалось достичь компромисса по большей части вопросов межбюджетных отношений. В марте 2007 г. была создана вторая комиссия, в рамках которой представители федерации и земель пытаются найти консенсус по отложенным вопросам.

Чтобы понять ход современной политической дискуссии и рассматриваемые предложения по реформированию федерализма, попробуем дать оценку состоянию бюджетного федерализма в Германии и проанализировать тенденции его развития после объединения страны в 1990 г. Одновременно попытаемся дать ответ на вопрос о том, какие тенденции в этом развитии преобладают: центробежные или центростремительные.

В первую очередь сконцентрируемся на трех составляющих немецкой модели бюджетно-финансового федерализма: разграничении доходных источников между уровнями государственной власти, системе горизонтального финансового выравнивания и разграничении полномочий в области государственной задолженности. Отдельное внимание уделим деятельности комиссии по реформе межбюджетных отношений и рассмотрим различные предложения по реформированию бюджетного федерализма в Германии.

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В ГЕРМАНИИ И НЕОБХОДИМОСТЬ РЕФОРМ

Финансовая конституция ФРГ существует в практически неизменном виде с момента осуществления Большой финансовой реформы 1969–1970 гг. В 1974 г. в нее были внесены последние изменения в области правового регулирования финансовых основ местного самоуправления. Поскольку в соответствии с Основным законом (Конституцией) ФРГ местные органы власти являются неотъемлемой частью земель, последние обладают исключительной компетенцией в приня-

тии так называемых «коммунальных конституций» – основных сводов законов, регулирующих деятельность входящих в состав земель местных органов власти. Муниципалитеты и районы являются важными звеньями в механизме исполнения федеральных законов ФРГ и правовых актов ЕС. Муниципальные бюджеты, подобно земельным, перегружены расходами по исполнению федеральных мандатов, что влияет на политику доходов и финансовое выравнивание.

Реформа 1969–1970 гг. заложила основы разграничения доходов между уровнями власти. Налоговое законодательство оказалось почти в исключительной компетенции федерации. Законодательство даже по тем налогам, доходы от которых полностью или частично поступают в земельные или местные бюджеты, все равно передано в компетенцию федерации. Земли как субъекты федерации обладают лишь компетенцией в области налогового законодательства, касающейся мелких местных налогов. В соответствии с Основным законом ФРГ и Законом о финансовом выравнивании (в редакции от 7 марта 2007 г.) поступления от подоходного налога, налога на прибыль корпораций и налога на добавленную стоимость в совокупности составляют до 70% всех налоговых поступлений консолидированного бюджета и распределяются между бюджетами разных уровней власти в рамках так называемого «налогового союза» (табл. 1).

Таблица 1

Разграничение налогов между уровнями бюджетной системы Германии в 2008 г., %

Налог	Федерация	Земли	Местные органы власти
Подоходный налог с физ. лиц:			
с заработной платы	42,5	42,5	15
на декларированный доход	42,5	42,5	15
с процентов по вкладам	44	44	12
на доход с капитала	50	50	–
Налог на прибыль корпораций	50	50	–
Налог на добавленную стоимость	54,18	43,83	1,99

Компетенции в области сбора налоговых поступлений регулируются отдельно. Федеральные таможенные и налоговые органы отвечают за сбор таможенных пошлин, федеральных акцизов и НДС на импортные товары. Сбор налогов с дохода, а также НДС на внутреннем рынке осуществляется налоговыми органами земель на основе единого законодательства ФРГ. Земли переводят федеральную и местную доли в соответствующие бюджеты.

Финансовое выравнивание включает в себя горизонтальные и вертикальные трансферты. Горизонтальное финансовое выравнивание существует на двух уровнях. С одной стороны, это межрегиональное финансовое выравнивание между 16 федеральными землями, в основе которого лежат показатели налогового потенциала. С другой стороны, это межмуниципальное выравнивание, осуществляемое внутри каждой земли для входящих в ее состав местных органов власти через предоставление нецелевых трансфертов. Кроме того, существует разветвленная система связанных и несвязанных целевых трансфертов. Трансферты из федерального бюджета напрямую местным органам власти запрещены, выделенные средства сначала поступают в земельные бюджеты, а затем передаются муниципалитетам.

Первой ступенью межрегионального финансового выравнивания является распределение поступлений НДС между отдельными землями. Оно осуществляется после распределения поступлений остальных налогов по принципу местного происхождения. Поскольку распределение НДС по этому принципу технически невозможно, постольку 75% поступлений налога распределяется между отдельными землями в соответствии с численностью населения, так как за основу принимается приблизительно одинаковый уровень потребления на душу населения. Оставшиеся 25% НДС перераспределяются с целью выравнивания подушевого уровня налоговых поступлений со средним уровнем по стране. Этот механизм называется «предварительным выравниванием через НДС».

Система горизонтального финансового выравнивания в узком смысле базируется на системе горизонтальных трансфертов из бюджетов тех земель, подушевые показатели налогового потенциала которых выше среднего уровня, в бюджеты земель, налоговый потенциал кото-

рых ниже среднего уровня по стране. Различия в уровне налогового потенциала, остающиеся после осуществления горизонтальных трансфертов, компенсируются посредством дополнительных вертикальных трансфертов из федерального бюджета, называемых по этой причине «вертикальными трансфертами с горизонтальным эффектом».

Кроме того, в состав федеральных трансфертов входят гранты на выравнивание «особых финансовых потребностей». Эта категория грантов включает в себя, в том числе, трансферты новым федеральным землям на выравнивание все еще низкого налогового потенциала и модернизацию инфраструктуры Восточной Германии. К этой категории относятся также трансферты на компенсацию расходов малонаселенных земель на содержание органов государственного управления. Помимо этого земли Саар и Бремен в течение 1994–2004 гг. получали трансферты с целью компенсировать хронический дефицит земельных бюджетов².

Важным источником доходных поступлений для всех уровней власти являются заимствования. Несмотря на бюджетную децентрализацию, регулирование заимствований осуществляется в ФРГ централизованно. В соответствии со ст. 115 Конституции ФРГ заимствования возможны только для финансирования капиталовложений. Исключения предусмотрены лишь в отношении заимствований в целях стабилизации национальной экономики. Аналогичные статьи по регулированию задолженности существуют и в конституциях земель.

Поскольку Маастрихтский договор предусматривает дополнительные ограничения государственной задолженности, а именно, дефицит государственного бюджета не может превышать 3% ВВП, а государственный долг – 60% ВВП, Германия пытается решить вопрос о том, в каком соотношении эти ограничения должны затрагивать бюджеты различных уровней государственной власти. В результате договоренностей, достигнутых в ходе первого этапа реформы межбюджетных отношений, задолженность консолидированного бюджета должна распределяться между федерацией и землями в пропорции 65:35.

² В 1992 г. Федеральный конституционный суд признал за этими землями статус земель, терпящих финансовое бедствие. В 2006 г. в аналогичном иске отказано Берлину. Подробнее об этом см. далее.

Местные органы власти, как уже говорилось, в соответствии с Конституцией ФРГ являются частью земель, в компетенцию которых входит регулирование вопросов муниципальной задолженности. Оно осуществляется на основе принимаемых землями «муниципальных конституций» и обычно требует бездефицитных бюджетов текущих операций и предполагает заимствования только для инвестирования. Органы муниципального надзора земель контролируют принимаемые местные бюджеты на предмет объема заложенного в них кредитного финансирования и соответствия целям финансирования.

После объединения Германии в 1990 г. налоговая система страны претерпела изменения под влиянием глобализации и интеграции в Европе. Эти процессы, в частности, заставили ФРГ начать масштабную налоговую реформу с целью радикального снижения налоговой нагрузки в тот период, когда страна особенно нуждалась в государственных ресурсах, в том числе для финансирования подъема экономики восточных земель. Инициированная правительством Г. Шредера масштабная федеральная реформа подоходного и предпринимательского налогообложения (1998–2001 гг.) привела к существенным сокращениям налоговых поступлений не только в федеральный бюджет, но и в бюджеты нижестоящих уровней власти. Причем речь шла не только о сокращении налоговых доходов по отношению к ВВП страны, но в отдельные годы (2002–2005 гг.) и об абсолютном сокращении размера налоговых поступлений в бюджеты. Налоговые доходы начали расти только в течение последних двух лет, в том числе и после увеличения в 2007 г. ставки НДС с 16 до 19%.

Поскольку основы разграничения налоговых компетенций между уровнями государственной власти заложены в Конституции ФРГ, внесение изменений в эту систему является процессом сложным и малорезультативным. За годы, прошедшие после объединения Германии, основные изменения коснулись системы горизонтального финансового выравнивания и разграничения между уровнями власти полномочий по урегулированию возросшей задолженности бюджетов разных уровней.

Принятое Федеральным конституционным судом (ФКС) Германии в ноябре 1999 г. решение о необходимости реформирования системы горизонтального финансового выравнивания стало, по сути дела, первой попыткой внесения серьезных изменений в систему межбюджетных финансовых отношений после объединения страны в 1990 г.

Решение было принято по результатам иска «богатых» земель Баварии, Гессена и Баден-Вюртемберга, недовольных большими изъятиями из их бюджетов в бюджеты «бедных» земель, большей частью расположенных на территории Восточной Германии. Суд должен был ответить на вопрос, не является ли уровень выравнивания «недопустимо высоким»³, что противоречило бы Конституции ФРГ. Хотя Федеральный конституционный суд и не признал существующую систему противоречащей Основному закону, тем не менее он высказался за ее изменение в сторону введения более прозрачных и справедливых критериев для расчета трансфертов. Механизм должен был быть реформирован до 2005 г. Для этих целей был принят рамочный закон, в котором были отражены самые общие требования к реформированию существующей системы горизонтального выравнивания.

В результате реформы все три ступени горизонтального выравнивания (предварительное выравнивание через перераспределение НДС, горизонтальные трансферты между землями и дополнительные трансферты из федерального бюджета) претерпели некоторые изменения. Изменения были внесены и в формулу, применяемую для расчета межрегиональных трансфертов в рамках горизонтального выравнивания (подробнее см. [1]). В частности, речь идет о следующих изменениях:

- в рамках механизма предварительного выравнивания через перераспределение НДС (ступень 1) был снижен уровень выравнивания. Вместо полного выравнивания разницы при налоговом потенциале ниже 92% от среднего по стране выравнивание стало осуществляться на уровне 60–95% в зависимости от разницы налогового потенциала данной земли по отношению к среднему по стране;
- для системы горизонтальных трансфертов между землями (ступень 2) была принята новая шкала выравнивания, симметричная для доноров и получателей средств (рис. 1). В зоне до 80% от среднего уровня выравнивается 75% разницы. В зоне между 80% и средним уровнем интенсивность выравнивания постепенно снижается до 44% разницы. Доноры не могут перечис-

³ Под «недопустимо высоким» уровнем выравнивания понимается ситуация, когда в результате выравнивания участники процесса меняют свой ранг в системе.

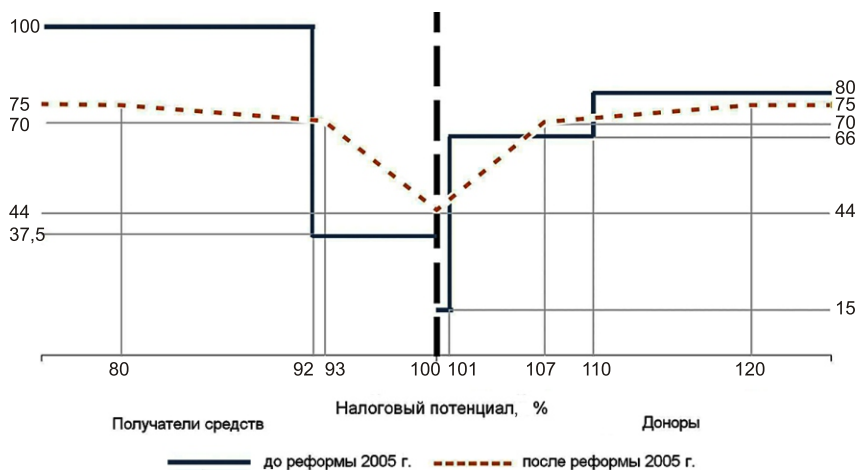


Рис. 1. Старая и новая шкалы горизонтального финансового выравнивания
 Источник: **Der bundesstatliche** Finanzausgleich / Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.). – München, 2007.

лять в пользу акцепторов более 72,5% налоговых излишков по сравнению со средним уровнем по стране;

- была введена система поощрения земель, самостоятельно мобилизующих налоговые поступления в свой бюджет (так называемый бонус). В качестве индикатора для вычисления бонуса используются темпы прироста налоговых поступлений отдельной земли по сравнению с аналогичным показателем за предыдущий год. Земли, налоговые доходы которых увеличиваются более быстрыми темпами, чем в среднем по стране, имеют право не учитывать в своем налоговом потенциале 12% этого прироста;
- остающаяся после первых двух ступеней выравнивания разница в уровне налогового потенциала, составляющая менее 99,5% от среднего по стране, выравнивается на 77,5% посредством дополнительных федеральных трансфертов (ступень 3);
- при расчете налогового потенциала земель учитывается 64% налогового потенциала входящих в их состав местных органов власти (до 2005 г. учитывалось 50%).

После объединения Германии в системе горизонтального финансового выравнивания резко вырос общий объем межрегиональных трансфертов. Если в 1995 г. он составлял 5,7 млрд евро, то в 2000 г. – 8,3 млрд (табл. 2). Начиная с 1995 г. в целом оказались в проигрыше все земли Западной Германии. Западно-германским землям-донорам приходится теперь больше платить в систему, а бывшие финансово слабые земли стали получать меньше средств.

Основными получателями средств из системы стали все новые земли, и в первую очередь новая столица объединенной Германии – Берлин. Одновременно северные и северо-западные земли Западной Германии – традиционные получатели средств в рамках старой системы горизонтального выравнивания оказались лишены не только горизонтальных трансфертов, но и компенсационных трансфертов из федерального бюджета, которые предоставлялись им в переходный период и прекратились к 2005 г. Поскольку различия в уровне экономического потенциала между отдельными землями за период после объединения Германии не только не увеличились, но также несколько сократились, возросшие трансферты не могут быть следствием экономического развития. Они объясняются скорее действиями федерального налогового законодательства и интенсивным использованием восточными землями инвестиционных вычетов и других налоговых льгот. Основная часть различий в уровне экономического потенциала была компенсирована на стадии предварительного выравнивания через НДС.

В ходе реформы 2005 г. были сокращены число целевых федеральных трансфертов, направляемых на выравнивание особых финансовых потребностей, и их интенсивность (табл. 3). В настоящее время остались всего три основные категории таких грантов:

1) федеральные трансферты «малым» (малонаселенным) федеральным землям на компенсацию излишне высоких (по сравнению со средним уровнем) душевых расходов на содержание политических институтов (земельных парламентов, правительств и судов). В результате реформы объемы поддержки сокращаются;

2) федеральные трансферты на компенсацию последствий раскола Германии (выравнивание отставания восточных земель в уровне развития общественной инфраструктуры и компенсация недостаточного налогового потенциала восточно-германских муниципалитетов);

Таблица 2

Объем межрегиональных трансфертов в системе горизонтального выравнивания, млрд евро

	1990	1994	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Федеральная земля											
Гессен	-0,74	-0,93	-1,10	-2,73	-2,63	-1,91	-1,88	-1,52	-1,60	-2,20	-2,88
Баден-Вюртемберг	-1,26	-0,21	-1,43	-1,96	-2,12	-1,66	-2,17	-2,15	-2,21	-2,21	-2,32
Бавария	-0,02	-0,34	-1,30	-1,88	-2,28	-2,05	-1,86	-2,30	-2,22	-1,86	-2,31
Гамбург	-0,00	+0,03	-0,06	-0,56	-0,27	-0,20	-0,66	-0,57	-0,38	-0,30	-0,37
Северный Рейн – Вестфалия	-0,03	+0,08	-1,76	-1,14	-0,28	-1,63	-0,05	-0,21	-0,49	-0,32	-0,04
Шлезвиг-Гольштейн	0,31	0,04	-0,07	0,19	0,06	0,11	0,02	0,10	0,15	0,13	0,14
Саар	0,19	0,22	0,09	0,17	0,15	0,14	0,11	0,11	0,11	0,12	0,12
Рейнланд-Пфалц	0,25	0,34	0,12	0,39	0,23	0,42	0,26	0,19	0,28	0,34	0,34
Бремен	0,33	0,29	0,29	0,44	0,40	0,40	0,35	0,33	0,37	0,38	0,47
Мекленбург – Пер. Померания	–	0,00	0,40	0,50	0,43	0,44	0,40	0,40	0,43	0,47	0,51
Нижняя Саксония	0,99	0,49	0,23	0,57	0,95	0,49	0,39	0,44	0,36	0,26	0,32
Бранденбург	–	0,00	0,44	0,64	0,50	0,54	0,50	0,53	0,58	0,60	0,67
Тюрингия	–	0,10	0,52	0,60	0,57	0,57	0,50	0,51	0,57	0,61	0,64
Саксония-Ангальт	–	0,10	0,57	0,71	0,59	0,61	0,52	0,53	0,58	0,58	0,63
Саксония	–	0,10	0,91	1,18	1,03	1,05	0,94	0,92	1,00	1,08	1,16
Берлин	–	–	2,16	2,81	2,65	2,68	2,64	2,69	2,44	2,70	2,90
Всего	2,01	1,57	5,65	8,27	7,57	7,45	6,61	6,75	6,87	7,24	7,92

Источник: Finanzbericht 2009 / BMF (Hrsg.). – Berlin, 2008. – S. 150–151.

Таблица 3

Объем федеральных трансфертов на компенсацию особых финансовых потребностей до и после реформы 2005 г., млн евро

Федеральная земля	Содержание государственных институтов малых земель		Выравнивание последствий раскола Германии						Компенсация структурной безработицы
	До 2005	После 2005	1995–2001	2002–2004	2005	2006	2007	2005–2010	
Рейнланд-Пфальц	112	46	–	–	–	–	–	–	–
Саар	78	63	–	–	–	–	–	–	–
Шлезвиг-Гольштейн	84	53	–	–	–	–	–	–	–
Бремен	68	60	–	–	–	–	–	–	–
Берлин	112	43	1361	1493	2004	1994	1974	–	–
Бранденбург	84	55	1015	1113	1509	1502	1487	190	190
Мекленбург	84	61	756	1113	1110	1104	1094	128	128
Саксония	0	26	1870	2752	2746	2733	2706	319	319
Саксония-Ангальт	84	56	1129	1661	1657	1649	1633	187	187
Тюрингия	84	56	1027	1510	1507	1500	1485	176	176
В с е г о трансфертов	790	1516	7158	9642	10532	10481	10379	1000	1000

Источник: Finanzbericht 2009.

3) федеральные трансферты на компенсацию последствий структурной безработицы в восточных землях (кроме Берлина) в размере 1 млрд евро ежегодно в течение 2005–2010 гг.

Из таблицы 3 видно, в частности, что получателями средств по двум последним грантам являются восточно-германские земли. Кроме того, очевидно, что после проведения реформы объем предоставляемых трансфертов практически не уменьшился. Однако трансферты на выравнивание последствий раскола Германии будут предоставляться в течение ограниченного периода. Своего максимума они достигли в 2005 г., после чего их размер ежегодно незначительно сокращается, так что к 2019 г. они будут постепенно сведены к нулю.

Новые земли обязаны регулярно отчитываться о целевом использовании полученных средств. Однако до сих пор большая часть земель используют их нецелевым образом. Исключением является федеральная земля Саксония, власти которой проводят наиболее строгую бюджетно-финансовую политику среди всех восточных земель. В ответ на критику земли, в свою очередь, обычно заявляют, что их сложная финансовая ситуация и высокая задолженность не позволяют им использовать полученные средства по назначению для финансирования инфраструктуры. В целом же ни на федеральном, ни на земельном уровне пока недостает политической воли, чтобы изменить ситуацию и добиться исполнения законодательства.

После 1990 г. начался самый резкий в послевоенной истории ФРГ рост государственного долга. Только в течение 1990–1995 гг. размер накопленной задолженности всех уровней власти практически удвоился. Последовавший в 1998–2001 гг. экономический подъем (рис. 2) сопровождался консолидацией государственного бюджета, осуществлявшейся правительством Г. Шредера. Однако позже потери бюджета от проведения налоговой реформы и экономический спад привели к тому, что уже в 2001–2002 гг. Германия впервые не смогла выдержать маастрихтские критерии: дефицит государственного бюджета составил 3,4% в 2001 г. и 3,6% в 2002 г. при допустимом уровне 3%. Соблюдения маастрихтские критерии удалось лишь в 2005 г. В 2007 г. многие федеральные земли и местные органы власти впервые приступили к погашению накопленной задолженности. На федеральном уровне прозвучали обещания сбалансировать федеральный бюджет к 2011 г.

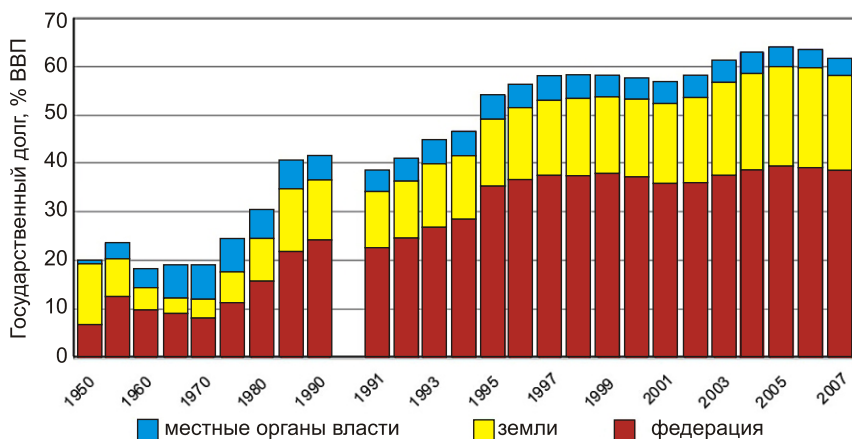


Рис. 2. Рост задолженности бюджетов всех уровней

Показатели задолженности уровней власти в абсолютных значениях и по отношению к ВВП, однако, не очень информативны, поскольку они не отражают способности отдельных уровней власти осуществлять процентные платежи по долгу и погашать задолженность. Эти способности определяются возможностями мобилизовывать доходы или сокращать расходные статьи. С учетом сохраняющихся различий в уровне экономического потенциала (между западными и восточными землями и среди западных между севером и югом) возможности земель по управлению региональным долгом также существенно различаются.

Помимо этого исключительно важным фактором, влияющим на уровень государственной задолженности, является наличие политической воли, процесс формирования которой особенно сложен в многоуровневых системах. В частности, федеральное правительство Германии постоянно нуждается в поддержке со стороны земель при принятии федеральных законов, в том числе для осуществления дорогостоящих налоговых реформ. Поскольку ни законодательство Германии, ни Европейский пакт о стабильности не содержат ограничений для использования заимствований, постольку и федерация, и земли активно используют этот инструмент для компенсации потерь налоговых поступлений. Одновременно федерация и земли пытаются увеличить

свою долю от поступлений НДС. В частности, высокая доля кредитного финансирования процесса объединения Германии во многом стала результатом политики федерации, по чьей инициативе в начале 1990-х годов финансирование осуществлялось через специально созданные внебюджетные фонды, накопленная задолженность которых затем была интегрирована в государственный долг центрального правительства. Поскольку в середине 1990-х годов федерации не удалось убедить «старые» земли в необходимости прямого финансирования «новых», было принято решение о долговом финансировании объединения Германии [2]. Аргументом в пользу такого решения послужило, в частности, то, что уровень задолженности новых земель значительно ниже уровня задолженности Западной Германии и в этой области существует резерв для роста. В результате принятых мер уровень задолженности восточных земель (в расчете на душу населения) стал неуклонно приближаться к уровню западных и постепенно даже превысил его.

Экономический спад и потери доходов бюджетами всех уровней вследствие налоговой реформы 2001 г. привели к тому, что многие земли и муниципальные образования больше не могли сводить свои бюджеты без привлечения кредитов. Активная политика сокращения расходов стала осуществляться лишь начиная с середины 2000-х годов. При этом сокращение в первую очередь затронуло расходы инвестиционного характера, что не замедлило сказаться на состоянии общественной, прежде всего муниципальной, инфраструктуры. В настоящий момент в условиях мирового финансового кризиса и наступающего экономического спада неясно, смогут ли власти разных уровней продолжить взятый в 2006 г. курс на бюджетную консолидацию. Экономический подъем 2006–2007 гг. был слишком кратковременным, а предпринятые сокращения расходных статей – слишком незначительными, чтобы можно было достигнуть существенных успехов.

Кроме рассмотренных выше общих тенденций в развертывании ситуации с государственной задолженностью, вызванных объединением Германии, для развития целого ряда земельных и муниципальных бюджетов характерно накапливание задолженности в таком раз- мере, что для описания складывающегося положения вполне подходит термин «бюджетный кризис». Впрочем, в некоторых случаях еще лучше подошло бы определение «катастрофа». Причины и контекст

этих кризисов на земельном и местном уровнях различаются, однако и те, и другие все больше и больше влияют на межбюджетные финансовые отношения. Кризисы в землях влияют на отношение земель и федерации, а кризисы в отдельных муниципалитетах – на их отношение с федеральными землями.

Проблемой бюджетно-финансового кризиса в землях Бремен и Саар Федеральный конституционный суд впервые занялся в 1986 г. Полученной финансовой поддержки на санацию бюджетов этим двум землям оказалось недостаточно и они снова обратились в ФКС. В 1992 г. суд принял решение о том, что эти земли должны получить финансовую поддержку из федерального бюджета, чтобы вывести показатели бюджетной задолженности на уровень, который на тот момент имела самая высокодефицитная земля, еще не достигшая состояния бюджетного кризиса (в то время – Шлезвиг-Гольштейн). В 1994–2004 гг. для ликвидации бюджетного кризиса Бремен и Саар получили 8,5 и 6,6 млрд евро соответственно.

В 2003 г. Берлин также попытался добиться в ФКС статуса федеральной земли, терпящей бюджетное бедствие. Однако в 2006 г. суд принял решение о том, что Берлин не достиг показателей, соответствующих состоянию бюджетного кризиса и, следовательно, основания для выделения трансфертов из федерального бюджета отсутствуют. Одновременно ФКС подчеркнул, что такие трансферты могут предоставляться только в исключительных случаях. Все бремя доказательства в этом случае ложится на сами земли.

Негативное решение Федерального конституционного суда в отношении Берлина было обусловлено, в том числе, тем, что ни Бремен, ни Саар, несмотря на весьма внушительную поддержку в течение 1994–2004 гг., так и не сумели привести свое бюджетное хозяйство в порядок. Кроме того, бюджетные показатели таких земель, как Шлезвиг-Гольштейн и Саксония-Ангальт, также приблизились к допустимым пределам. В связи с этой негативной тенденцией закономерно встал вопрос о причинах возникновения бюджетных кризисов в отдельных субъектах федерации и о том, почему некоторые земли оказались более подвержены им, чем другие. Одновременно бюджетные кризисы превратились в инструмент, с помощью которых земли практически «шантажируют» федеральное правительство, требуя от него финансо-

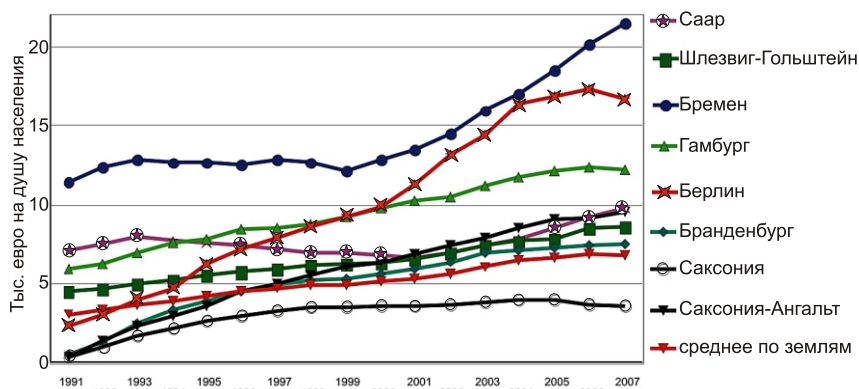


Рис. 3. Задолженность земельных бюджетов

Источник: Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5, Wiesbaden 2008.

вой помощи. В действительности показатели задолженности отдельных земель⁴ в расчете на душу населения существенно различаются (рис. 3). Такие земли, как Бавария и Саксония, традиционно проводят сбалансированную финансовую политику, так что по состоянию на 2007 г. накопленная задолженность в расчете на душу населения составила в этих землях 2938 и 3542 евро соответственно. Самые высокие показатели задолженности в расчете на душу населения имеют города-земли Бремен (21570 евро) и Берлин (16634 евро). Среди остальных земель выделяются Саар (9712 евро) и Саксония-Ангальт (9518 евро).

Примечательно, что еще в начале 1990-х годов новые земли практически не имели бюджетной задолженности, однако затем стали активно использовать данный инструмент и в результате обогнали по этому показателю западные земли (если не принимать во внимание города-государства). В течение 2001–2005 гг. намечился заметный рост, который благодаря усилиям по консолидации в последние два года замедлился. Рисунок 3 демонстрирует также активные усилия Берлина по консолидации задолженности, приведшие к сокращению показателей задолженности.

⁴ Включая задолженность входящих в их состав местных органов власти.

К сожалению, индикаторы задолженности в расчете на душу населения не дают достаточно информации о состоянии проблемы, поскольку не учитывают возможности отдельных земель мобилизовывать ресурсы для уплаты процентов и погашения задолженности. По этой причине в качестве индикатора лучше использовать соотношение процентных платежей к налоговым доходам (именно этот показатель применяется для официального определения бюджетного кризиса)⁵.

Современная наука о государственных финансах разработала еще один показатель – баланс ежегодного бюджета без учета процентных платежей, который демонстрирует, в состоянии ли субъект федерации покрыть свои текущие расходы в течение определенного года (без процентных платежей, которые являются наследием прошлого) за счет текущих доходов (без доходов от приватизации) [3]. Наличие дефицита такого бюджета неизбежно свидетельствует о существовании проблемы, а также о том, что такая политика, если ее не скорректировать, в будущем неизбежно приведет к долговой экспансии. Наличие же текущего профицита свидетельствует о том, что федеральная земля проводит курс на консолидацию своего бюджета.

Показатели отношения процентных платежей к налоговым доходам также существенно различаются между землями: так, в Баварии этот показатель составляет всего 5%, а в Бремене – 22% (рис. 4). В Берлине данный индикатор стабилизировался в 2002–2003 гг. после резкого скачка во второй половине 1990-х годов. Саар и Саксония-Ангальт также предприняли успешные меры по консолидации, хотя их показатели все еще находятся в зоне выше среднего уровня. В принципе, за последние два года за счет сокращения расходов и роста налоговых поступлений все федеральные земли (за исключением Бремена) сумели заметно улучшить свои показатели. Динамика рассматриваемого показателя для Бремена и Саара начиная с 1994 г. наглядно демонстрирует попытки этих земель исправить состояние своих бюджетов. Однако после 2000 г. ситуация вновь изменилась к худшему, и с тех пор показатели этих двух земель остаются на уровне выше среднего.

⁵ Поскольку налоговые доходы зависят не столько от экономического потенциала, сколько от финансового выравнивания, от использования показателей задолженности по отношению к ВВП Федеральный конституционный суд также отказался.

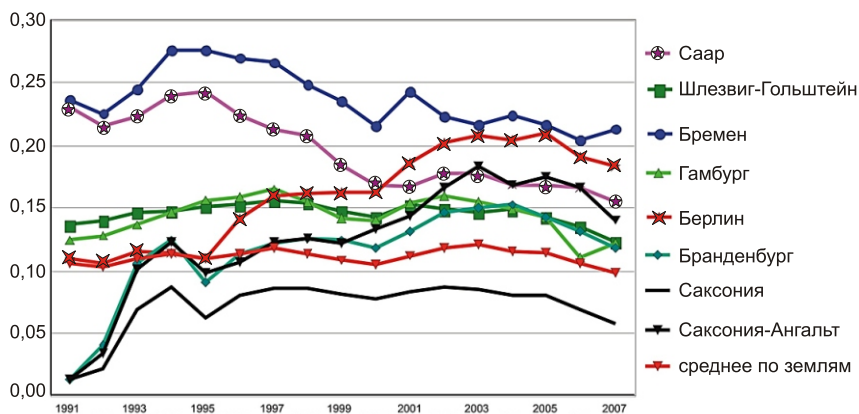


Рис. 4. Отношение процентных выплат к налоговым поступлениям

Причиной ухудшения абсолютных и относительных показателей земель Бремен и Саар является отсутствие адекватной долгосрочной бюджетно-финансовой политики на земельном уровне. Так, в частности, если в начале 1990-х годов, т.е. до получения финансовой помощи из федерального бюджета, эти две земли предпринимали усилия для принятия бездефицитных текущих бюджетов (рис. 5), то после получения помощи их показатели стали стремительно ухудшаться. Несмотря на получение финансовой помощи, Бремен и Саар не смогли выйти из бюджетного кризиса. Более того, надеясь на продолжение финансовой помощи, они не предпринимают особенных усилий по стабилизации ситуации, не исключая, однако, возможности нового обращения в ФКС.

В целом ситуация с решением проблемы бюджетных кризисов, и в первую очередь пример Бремена, является наглядной иллюстрацией отсутствия четкой позиции федерации и большинства земель по вопросу эффективной бюджетной политики. Федерации и земли ведут бесконечные переговоры о том, как следует решать проблему, в итоге выделяется помощь из федерального бюджета, что проблему не решает, а лишь обостряет. Задолженность бюджетов всех уровней власти растет, а вместе с этим снижается конкурентоспособность немецкой федеративной системы в мире.

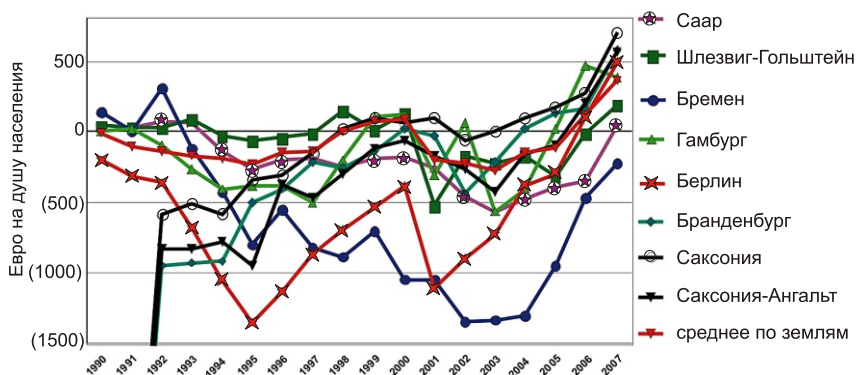


Рис. 5. Баланс текущих бюджетов без учета процентных платежей и доходов от приватизации

Динамика роста задолженности местных бюджетов на первый взгляд кажется весьма безобидной на фоне роста задолженности федерального бюджета и бюджетов некоторых земель. По данным официальной статистики, совокупный долг местных бюджетов вырос за 1990–2007 гг. с 63 до 80 млрд евро, в то время как задолженность федерального правительства увеличилась за тот же период более чем в 3 раза. Однако параллельно местные органы власти год за годом перестали принимать сбалансированные текущие бюджеты, как того требуют земельные конституции. Некоторые муниципалитеты за прошедшие 10 лет сумели накопить такую текущую задолженность, которая даже при благоприятном экономическом развитии не сможет быть скомпенсирована в течение ближайших 10–20 лет [4].

Коммунальные бюджеты заметно пострадали от того, что финансовые проблемы, вызванные объединением Германии и потерями от проведения налоговых реформ, были последовательно переданы на местный уровень власти. Нехватка средств в федеральном и земельных бюджетах или нежелание вышестоящих органов власти тратить собственные средства привели к увеличению так называемых «нефинансированных» мандатов, передаваемых для исполнения на уровень федеральных земель и местных органов власти. Последние оказались вынуждены финансировать масштабные расходные статьи, возник-

шие на основе принятых федеральных законов, например принятого в 1996 г. закона о предоставлении каждому ребенку старше трех лет места в детском дошкольном учреждении.

Финансовое положение местных органов власти резко ухудшилось в результате рецессий в середине 1990-х годов и между 2000–2005 гг. Вызванное экономическим спадом сокращение налоговых поступлений (в частности, местного промыслового налога) могло привести или к масштабному уменьшению расходов, или к увеличению долгового финансирования. С учетом того, что местные органы власти по закону имеют право осуществлять заимствования лишь для целей инвестирования, многие текущие бюджеты оказались дефицитными. Совокупная текущая задолженность местных бюджетов выросла за период 2000–2007 гг. с 9,9 до 28,8 млрд евро. Однако не все федеральные земли оказались затронуты этой проблемой в равной степени. Рисунок 6 иллюстрирует наличие существенных различий в структуре муниципального долга федеральных земель.

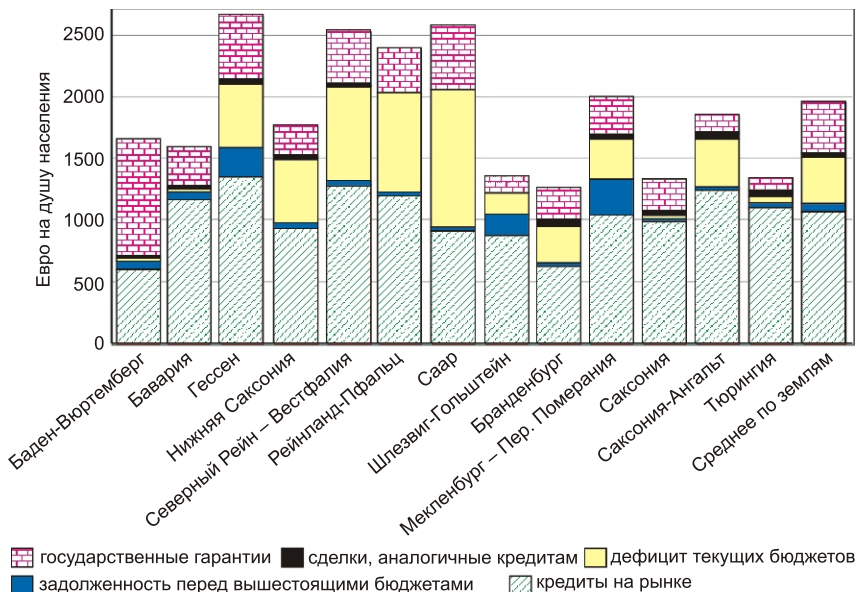


Рис. 6. Структура муниципального долга в 2007 г.

Отметим, что ситуация с несбалансированными текущими бюджетами местных органов власти остается напряженной, несмотря на заметный рост местных налогов в течение последних двух лет. Одной из причин этого является рост процентных ставок по обслуживанию взятых кредитов.

Возросшие дефициты текущих бюджетов местных органов власти не являются проблемой, касающейся лишь муниципальных финансов. В настоящее время в Германии финансовое положение местных органов власти ухудшилось до такой степени, что многие из них не в состоянии выполнять задачи в рамках местного самоуправления. Очевидно, что проблемы муниципальных финансов не могут быть решены вне контекста масштабной реформы системы межбюджетных финансовых отношений, активные усилия по проведению которой предпринимаются в Германии в течение последних пяти лет, но пока, к сожалению, без заметных результатов.

ПЕРВАЯ И ВТОРАЯ КОМИССИИ ПО РЕФОРМЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Деятельность *первой комиссии* по реформе межбюджетных отношений была малорезультативной. Разногласия сторон оказались настолько серьезными, что такие сложные вопросы, как, например, налоговая автономия земель, были сняты с повестки дня сразу же после начала переговорного процесса. Единственным изменением в пользу укрепления компетенций федеральных земель (наряду с правом решать вопросы денежного содержания и пенсионного обеспечения земельных чиновников) стала передача землям права установления налоговой ставки по налогу на приобретение земельных участков. Фискальное значение этого налога, однако, невелико.

Вторая комиссия по реформе межбюджетных отношений, начавшая свою работу в марте 2007 г., сосредоточилась на более важных проблемах: на регулировании задолженности всех уровней власти, превентивных мерах по предотвращению бюджетных кризисов, налоговой автономии федеральных земель, разграничении компетенций по сбору налогов и бенчмаркинге финансовой политики федеральных земель.

Поскольку существующие законодательные ограничения не стали эффективным препятствием для резкого роста уровня задолженности всех уровней власти и возникновения в ряде земель бюджетных кризисов, на первый план в ходе реформы закономерно вышел вопрос о корректировке существующих ограничений и их возможном ужесточении. Все участники консультационного процесса с самого начала были убеждены в необходимости этого шага, однако по вопросу конкретных мер имелись существенные расхождения. Так, представители от ХДС, поддерживаемые министром финансов (СДПГ), потребовали практически бездефицитного консолидированного бюджета, сбалансированного в течение всего цикла экономической конъюнктуры⁶. В то же время часть фракции СДПГ в Бундестаге предпочитает более умеренное ограничение заимствований, поскольку они необходимы для осуществления инвестиционной активности. Очевидно, что если субъектам федерации не удастся договориться о единых ограничениях для регионального и муниципального уровней, то ограничения будут приняты только для федерального бюджета, что снизит их действенность.

Для предотвращения в землях бюджетного кризиса обсуждается возможность создания Совета по финансовому планированию, в состав которого войдут представители федерального и земельных министерств финансов, а также Бундесбанка. Цель деятельности Совета – своевременное обнаружение намечающихся бюджетных кризисов и выработка обязательных мер для их предотвращения. Очевидно, например, что для снижения показателя государственного долга по отношению к ВВП страны необходимо удерживать уровень ежегодных заимствований ниже показателя экономического роста.

Если в вопросе борьбы с бюджетными кризисами удастся перенести акцент с предоставления финансовой помощи на превентивные меры, то уже будет сделан важный шаг в сторону установления равновесия в отношениях федерального центра и земель. Земли, проводящие безответственную финансовую политику, не смогут безгранично вовлекать в финансирование решения собственных проблем федеральный бюджет и бюджеты других земель.

⁶ В случае возникновения дефицита он должен распределяться в соотношении 50:35:15 между федеральными, земельными и муниципальными бюджетами.

В то же самое время внесение в Конституцию поправки о бездефицитном бюджете будет чревато новыми проблемами как для федерации, так и для земель. Во-первых, принятие поправки не сможет помешать осуществлению заимствований вне рамок государственного бюджета. Феномен неконтролируемого роста внебюджетной задолженности известен, в частности, в бюджетной практике США 1980-х годов. Германия получила и собственный негативный опыт в этой области при финансировании объединения страны, когда задолженность на первом этапе накапливалась внебюджетными фондами, интегрирование которых в федеральный бюджет и дало в середине 1990-х годов взрывной рост государственного долга.

Во-вторых, бездефицитный государственный бюджет еще не является гарантией того, что финансовое бремя не будет переложено на будущие поколения. В частности, в Германии при рассмотрении этой проблемы должно учитываться состояние системы пенсионного обеспечения государственных служащих, существующей отдельно от государственного пенсионного фонда и не покрытой пенсионными взносами. Уже в настоящее время очевидно, что в связи с неблагоприятными тенденциями демографического развития размер выплат из этой системы неизбежно возрастет, а финансовая нагрузка ляжет на государственный бюджет.

В-третьих, требование бездефицитных бюджетов станет серьезным препятствием для равномерного распределения финансового бремени между разными поколениями пользователей объектов общественной инфраструктуры. При этом последствия для разных уровней власти будут неодинаковыми. Поскольку в основной своей части государственные капиталовложения осуществляются из региональных и местных бюджетов, постольку от введения бездефицитных бюджетов особенно пострадают эти два уровня власти, и в первую очередь оно скажется на состоянии коммунальной инфраструктуры, так как не осуществленные вовремя инвестиции вызовут ее повсеместный упадок. Для федеральных земель, до сих пор не имеющих достаточной налоговой автономии, введение бездефицитных бюджетов также будет иметь катастрофические последствия.

Укрепление налоговой автономии земель в ФРГ традиционно является одним из наиболее болезненных вопросов в области межбюджетных финансовых отношений. Исторически сложилось так, что налого-

вая автономия субъектов федерации весьма невелика. В комиссии по реформе межбюджетных отношений обсуждается несколько возможностей усиления налоговой автономии земель. В частности, рассматриваются возможности введения самостоятельной региональной (земельной) надбавки к подоходному налогу или налогу на прибыль корпораций, а также передачи землям земельного налога, в настоящее время относящегося к компетенции местных органов власти. Реализация всех этих предложений хотя и приведет к определенной децентрализации налоговых компетенций, тем не менее не позволит кардинально решить проблему налоговой автономии федеральных земель, поскольку не обеспечит эффективную и добросовестную налоговую конкуренцию между отдельными землями и муниципальными образованиями. Напротив, недобросовестная налоговая конкуренция возрастет, поскольку богатые земли и муниципалитеты путем расширения налогооблагаемой базы смогут устанавливать более низкие налоговые ставки и за счет этого привлекать средства предприятий и состоятельных граждан. По этой причине в ближайшее время трудно ожидать достижения консенсуса по данному вопросу между богатыми и бедными землями.

Министерство финансов ФРГ, инициировав дискуссию о неэффективности децентрализованной системы сбора налоговых поступлений, сразу же предложило передать компетенцию по сбору всех основных распределяемых налогов федеральным органам, оставив в компетенции земель сбор региональных налогов. По оценкам, автономия от этой меры могла бы составить до 11 млрд евро. Однако значение этого шага измеряется не только экономией бюджетных средств. При наличии единого федерального налогового законодательства и единой системы его исполнения можно было бы надеяться на большее признание налоговой системы населением, что стало бы большим плюсом, поскольку Германия до сих пор остается страной высоких налогов. Однако в действительности трудно ожидать, что компетенции по сбору налогов будут переданы федерации, поскольку сопротивление со стороны земель здесь очень велико. Сбор налогов — одна из важнейших компетенций, которой они обладают и с потерей которой они не могут смириться. С другой стороны, можно ожидать соглашения о более интенсивном обмене информацией о налогоплательщиках между отдельными федеральными землями. В частности,

уже введен единый идентификационный номер налогоплательщика, сохраняемый за ним в течение всей его жизни⁷.

Важным предметом переговоров является создание системы регионального бенчмаркинга. Многие федеративные государства регулярно проводят сопоставительный анализ развития ситуации в отдельных субъектах федерации. В частности, в Австралии существует постоянно действующая комиссия, занимающаяся этими вопросами. В целом наличие независимых структур, осуществляющих оценку деятельности субъектов федерации, улучшает конкурентную среду для этой деятельности и повышает объективность информации, попадающей к избирателям. Для системы немецкого федерализма введение межрегионального бенчмаркинга, в частности, могло бы сыграть важную роль, так как способствовало бы своевременному выявлению бюджетных кризисов. Кроме того, появилась бы доступная информация о качестве государственного управления в разных землях.

В целом, культура сравнения отдельных регионов в Германии традиционно развита гораздо слабее, чем, например, в англо-саксонских странах. Окажутся ли федеральные земли заинтересованы во введении общенациональной системы бенчмаркинга, будет в немалой степени зависеть от ее качества и от надежности распространяемой информации. В случае распространения качественной информации можно ожидать улучшения конкурентной среды, в чем заинтересованы, в том числе, и сами земли. Если же новая система не сможет удовлетворить этим условиям, то нельзя будет ожидать поддержки со стороны субъектов федерации.

* * *

После объединения Германии в области фискального федерализма прослеживается явная тенденция к заметной концентрации компетенций, касающихся налогового законодательства, на уровне федерации и одновременно к фактической децентрализации механизма горизонтального выравнивания, особенно при возникновении государственной задолженности. Все это и прямо, и косвенно ведет к увеличе-

⁷ Ранее учет налогоплательщиков осуществлялся отдельными землями, что неоднократно приводило к возникновению технических проблем и недоразумений.

нию федеральных трансфертов, вообще к росту расходов федерального бюджета и, таким образом, к увеличению общественных издержек и снижению эффективности федеративной системы в целом. Поскольку все это происходит на фоне постоянно увеличивающейся задолженности всех уровней власти и ослабления конкурентоспособности земельных и в особенности местных органов власти, очевидно, что необходимы усилия всех сторон по консолидации финансовой системы.

Проведенная в 2005 г. реформа горизонтального финансового выравнивания не привела к сокращению объемов выравнивающих трансфертов, и в конечном счете ни земли-доноры, ни земли-реципиенты не остались довольны ее результатами.

Единственным положительным примером улучшения бюджетно-финансовой ситуации является Берлин, сумевший собственными усилиями переломить негативную тенденцию в развитии городских финансов. Впрочем, нельзя не отметить, что улучшение показателей Берлина по отношению к средним по Германии по меньшей мере частично объясняется увеличением задолженности других федеральных земель и, таким образом, ухудшением средних показателей. Успешные действия Сената Берлина по консолидации городского бюджета говорят о том, что децентрализованные решения часто являются более эффективными, чем централизованные (выделение помощи из федерального бюджета).

Меры, обсуждаемые в рамках второго этапа реформы межбюджетных отношений, носят частично центробежный, а частично центростремительный характер. В частности, предложение о введении единых федеральных норм, регулирующих осуществление заимствований на всех уровнях государственной власти, а также предложения по передаче компетенций по сбору распределяемых налогов на уровень федерации свидетельствуют о тенденции к централизации. С другой стороны, стремление к децентрализации в фискальной области проявляется в попытках укрепления налоговой автономии земель. Сами по себе эти меры, возможно, и являются правильными, однако если рассматривать их в комплексе, то видно, что они вступают в противоречие и частично «нейтрализуют» друг друга. Поэтому ожидать больших результатов в совершенствовании немецкой системы финансового федерализма от второго этапа реформы не приходится. Кроме того, многие важные вопросы межбюджетных отношений вообще не стоят на повестке дня. Так, в частности, комиссия не зани-

мается реформой муниципальных финансов, что усугубляет и без того сложное положение местных органов власти.

Следует также иметь в виду, что земли в действительности вовсе не стремятся к укреплению своей финансовой независимости, которая подразумевает увеличение ответственности перед избирателями. Политическое руководство земель вполне устраивает ситуация, при которой со спокойной совестью можно и впредь твердить избирателям, что во всем виноват федеральный центр. Нельзя забывать и про активное предпринимательское лобби, которому гораздо проще продвигать свои интересы при наличии единого федерального законодательства, а не иметь дело с различными налогами, устанавливаемыми землями на конкурентной основе.

В конечном итоге существует опасность, что реформа межбюджетных отношений может привести к дальнейшему усилению позиций федерации во всех сферах. Противоречие между концентрацией налогового законодательства на федеральном уровне и требованием, чтобы бюджеты нижестоящих уровней власти были бездефицитными, еще больше ухудшит положение земель и муниципалитетов и приведет к ослаблению конкурентоспособности Германии на мировом уровне. Это стало бы наименее благоприятным сценарием развития ситуации в будущем.

Литература

1. **Bundesministerium** der Finanzen: Solidarität im Bundesstaat: Die Finanzverteilung. – Berlin, 2005 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_54338/sid_B82F0D70BFF734053A75D95886C08EF7/nsc_true/DE/BMF_Startseite/Service/Downloads/Downloads_5/27451_1,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (дата обращения 20.08.2008).
2. **Schackmann-Fallis K.P.** Länderfinanzausgleich und Solidarpakt – ihre Bedeutung für die Länder und Gemeinden insbesondere in Ostdeutschland // Neue Maßstäbe? Finanzausgleich und die Zukunft des deutschen Föderalismus, Loccumer Protokolle 74/00 / C. Hüttig, F. Nägele (Hrsg.). – Rehburg-Loccum, 2002. – S. 108.
3. **Sachverständigenrat** zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. – Wiesbaden, 2007. – S. 20.
4. **Innenministerium** des Landes Nordrhein-Westfalen: Kommunalfinanzbericht August 2008. – Düsseldorf, 2008. – 36 s.