

**Анализ системности и последствий мер антикризисной бюджетной политики
в отношении субнационального уровня власти**

Научный руководитель – Комарницкая Анна Николаевна

Комарницкая Анна Николаевна

Сотрудник

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте
Российской Федерации, Институт прикладных экономических исследований, Москва,
Россия

E-mail: komarnitskaya-an@ranepa.ru

Мировые кризисы 2008-2009 и 2020-2021 г. стали вызовом для всей властной вертикали. В число задач центральных правительств входила поддержка нижестоящих уровней власти. Акценты в национальных пакетах такой помощи обуславливались как страновыми особенностями (системой разграничения полномочий, состоянием субнациональных финансов до кризиса, экономической специализацией регионов и пр. [13]), так и отличиями причин и проявлений рассматриваемых кризисов [12].

В научной литературе исследуются последствия кризисов для региональных финансов (для отдельных параметров бюджетов [4, 7, 8, 10], «эффект ножниц» [5, 6], наращивание долговой нагрузки [9, 11, 14]), в том числе для России [1, 2, 3]). Зарубежный опыт поддержки субнационального уровня описан, например, в обзорах ОЭСР, ЕС, Всемирного банк, однако отдельно для каждого кризиса и для ограниченного числа стран.

Анализ мировой практики показывает, что использованные в последние кризисы инструменты поддержки регионов реализованы в режиме «ручного управления» и направлены на решение краткосрочных проблем. Сохраняющееся негативное влияние на региональные финансы (вследствие геополитических условий 2022 г., эффектов пандемии COVID-19) актуализируют потребность в политике, направленной не только на решение текущих проблем, но и на повышение сбалансированности и устойчивости региональных бюджетов в более длительной перспективе. Новизна исследования состоит в системной и сравнительной оценке содержания и последствий антикризисных пакетов мер поддержки регионов в развитых и развивающихся странах.

По результатам исследования получены следующие выводы:

- спектр решений национального уровня включает меры, направленные на баланс субнациональных бюджетов, субнациональный долг, а также в меньшей степени - на управление госфинансами;
- наиболее распространены меры поддержки доходов субнациональных бюджетов и меры, связанные с бюджетными правилами в отношении субнациональных финансов;
- дополнительная прямая финансовая помощь бюджетам нижестоящего уровня - инструмент оперативного реагирования в кризис; изменение распределения налоговых доходов между бюджетами разных уровней - редкая практика в развитых странах;
- целевые межбюджетные трансферты выступили механизмом синхронизации приоритетных направлений антикризисной политики по вертикали власти;
- корректировка бюджетных правил, установленных центральным правительством в отношении параметров субнациональных финансов, применялась чаще в кризис 2020 г., чем в 2008 г.;
- в кризис 2020 г. появилась практика предоставления финансовой помощи региональным бюджетам на определенных условиях (дополнительная отчетность, ограничения по использованию средств);

- краткосрочные приоритеты антикризисной поддержки регионов не согласуются с целями по повышению сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы (после кризиса 2008 г. наблюдалось наращивание субнационального долга в ряде стран);
- не распространены инструменты, автоматически реагирующие на изменение фазы экономического цикла.

На основе выводов и результатов исследования сформулированы следующие предложения:

- дифференцировать меры поддержки регионов в зависимости от цели антикризисной политики: целевые трансферты для поддержки экономики и населения, нецелевые - для поддержки сбалансированности бюджета;
- сформировать на центральном уровне институты, обеспечивающие синхронизацию антикризисной политики по вертикали власти (например, в форме рабочих групп);
- внедрить механизмы, повышающие гибкость бюджетных правил (формализовать ситуации, в которых допускается смягчение параметров правил на установленную величину, оговорки об освобождении от ответственности соблюдения правил (escape clause), процедуру возвращения к соблюдению правил);
- оценивать последствия мер антикризисной поддержки регионов на среднесрочный уровень сбалансированности региональных бюджетов, среднесрочный уровень долга.

Источники и литература

- 1) Зубаревич Н. В. Влияние пандемии на социально-экономическое развитие и бюджеты регионов // Вопросы теоретической экономики. – 2021. - №1. С. 48–60.
- 2) Зубаревич Н.В. Тренды в развитии кризиса в регионах // Экономическое развитие России. – 2016. - №3.
- 3) Alexeev M., Chernyavskiy A. A tale of two crises: Federal transfers and regional economies in Russia in 2009 and 2014–2015 // Economic Systems – 2018. - №42(2).
- 4) Biase P., Dougherty S. Federalism and public health decentralisation in the time of COVID-19 // OECD working papers on fiscal federalism. 2021. № 33.
- 5) Blöchliger H. et al. Fiscal policy across levels of government // OECD working papers on fiscal federalism. 2010. № 12.
- 6) Blöchliger, H., Charbit C., Piñero Campos J-M, Vammalle C. Sub-central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses // OECD Economics Dept. Working Papers. – 2010. - № 752.
- 7) Clemens J., Stephen M. Fiscal Policy Multipliers on Subnational Spending // American Economic Journal: Economic Policy. Vol. 4, No. 2. 2012. Pp. 46–68.
- 8) COVID-19 and fiscal relations across levels of government. OECD. 2020. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129940-barx72laqm&title=COVID-19-and-Fiscal-Relations-across-Levels-of-Government
- 9) Dougherty S. et al. COVID-19 and fiscal relations across levels of government. OECD tackling coronavirus. 2020. Pp. 2–22.
- 10) Jonas J. Great Recession and Fiscal Squeeze at U.S. Subnational Government Level // IMF Working Paper. 2012. WP/12/184.
- 11) Local and regional finances in the aftermath of COVID-19. Commission for Economic Policy. 2021. URL: https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Local%20and%20regional%20finances%20in%20the%20aftermath%20of%20COVID-19/CoR_Local_and_regional_finances_after_Covid-19.pdf

- 12) OECD Regional Outlook 2021: Addressing COVID-19 and Moving to Net Zero Greenhouse Gas Emissions // OECD Publishing. Paris. – 2022. - P. 48. - URL: <http://doi.org/10.1787/17017efe-en>
- 13) Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings. OECD/UCLG. - 2022.
- 14) The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis and Recovery across Levels of Government. OECD 2021. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-and-recovery-across-levels-of-government-a2c6abaf/>