УДК 336.132.1

Егор СЕРГЕЕВ

ФИСКАЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В СТРАНАХ ВИШЕГРАДСКОЙ ГРУППЫ

Аннотация. Исследование содержит ретроспективный анализ фискальной децентрализации в В4. Ключевыми задачами являются изучение динамики и возможных факторов децентрализации и определение степени гомогенности фискальных систем В4 относительно распределения межбюджетных полномочий. Использование статистических методов, динамического сравнения, расчет индекса фискальной децентрализации позволяют выявить серьезные различия в структуре фискального федерализма В4. Факторами усиления децентрализации в 1990-х гг. были необходимость лучшей управляемости, желание избавиться от наследия централизованного управления, а также перспектива вхождения в ЕС и получения средств общего бюджета. После вступления в ЕС в В4 наблюдается стагнация показателей децентрализации. В посткризисный период страны демонстрируют разнонаправленную динамику (стабилизация показателей в Польше и Словакии, рост индекса в Чехии и усиление централизации в Венгрии, вызванный субнациональным фискальным кризисом и требованиями ЕС по консолидации бюджета). При этом децентрализация в В4 остается одной из самых низких среди стран ОЭСР, а ее дальнейшее усиление маловероятно ввиду недостаточного спроса, отсутствия политической воли центра и ряда других факторов.

Ключевые слова: фискальный федерализм, фискальная децентрализация, консолидированный бюджет, субнациональный бюджет, собственные доходы, Вишеградская группа

Одним из трендов посткоммунистической трансформации многих стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) стало движение к меньшей централизации фискальных (бюджетных) полномочий, что активно поддерживалось и продвигалось Европейским союзом и его институтами, так как более глубокая децентрализация, как правило, означает сокращение аппарата центрального правительства, а следовательно, и меньшие возможности для его вмешательства в экономику. И хотя прогресс в децентрализации фискальной системы к началу 2000-х гг. оказался различным для многих стран региона, тренд на углубление децентрализации, т.е. уменьшение роли центрального правительства все же наблюдался. Однако сегодня вместе с движением к большей «автократичности» (в терминологии Р. Даля [Dahl, 1971]) руководства в ряде стран В4 мы можем наблюдать и некоторое усиление централизации принятия решений. В этой связи интерес представляет анализ того,

© *Сергеев Егор Александрович* – преподаватель кафедры мировой экономики МГИМО МИД России. *Адрес:* Москва, пр. Вернадского 76. *E-mail:* sergeev-ea@yandex.ru

как на современные вызовы отреагировала система распределения межбюджетных полномочий в странах В4, сохранилось ли движение к большей децентрализации или произошел определенный перелом в этом движении, какие внутренние и внешние факторы могли этому способствовать. Отдельно также стоит рассмотреть вопрос об однородности систем фискального федерализма в странах В4. Тезис о схожести социально-экономических моделей, бюджетных систем в этих странах стал в определенном смысле общим местом в теоретических дискуссиях. Возможно, на более детальном уровне анализа данный постулат станет не столь очевиден.

В целом данное исследование ставит своей задачей ретроспективный анализ движения стран Вишеградской четверки по пути децентрализации своих фискальных систем до и после вступления ЕС, а также их современное положение. Вхождение в состав Европейского союза выбрано в качестве определенной вехи в данном процессе, так как фактор членства, как представляется, играл достаточно большую роль в процессе децентрализации в 1990-е гг.

Теоретические аспекты фискального федерализма

Под фискальным федерализмом подразумевается система распределения бюджетных полномочий между правительствами различных уровней, т.е. национальным (центральным) и субнациональными уровнями. Поскольку страны В4 не являются федерациями, вероятно, более логично использовать понятие *степень фискальной децентрализации* (объем переданных полномочий на местный уровень), что будет полностью соответствовать положениям теории фискального федерализма.

Данное направление теоретической мысли начало развиваться вслед за появлением так называемой модели Тибу в середине 1950-х гг. Смысл ее заключается в том, что конкуренция налоговых юрисдикций способствует более оптимальному распределению ресурсов внутри страны. Теоретически чрезвычайно мобильные домашние хозяйства выбирают более подходящую для них юрисдикцию с целью минимизации налоговой нагрузки. Тот же подход можно переложить на предприятия. Таким образом, передача ряда фискальных полномочий субнациональным правительствам может привести к усилению конкуренции субнациональных юрисдикций и более оптимальному распределению.

В теориях фискального федерализма первого поколения ключевым вопросом является именно распределение полномочий. Правительство имеет три функции: поддержание макроэкономической стабильности, обеспечение эффективности государственных финансов и предоставление гарантий равного распределения [Musgrave, 1959]. Главной задачей центрального правительства становится макроэкономическая стабильность, а остальные функции могут быть разделены между центральной и субнациональными юрисдикциями. В продолжение этой логики В. Оутс [Oates, 1972; 2004] постулирует, что благосостояние общества повышается, если блага предоставляются именно на том уровне, где его эффективность выше или заметна только здесь. Подобная максимизация обеспечивается за счет того, что

уровень производства в разных территориальных единицах отличается. При централизованном распределении государство унифицирует эти территориальные единицы, в результате эффективность предоставляемого блага снижается. Положительный эффект децентрализации также связан с тем, что правительство местного или регионального уровня обладает большей информацией о местной специфике, а следовательно, имеет лучшее представление о необходимом распределении блага на данном уровне.

Теория фискального федерализма тесно переплелась с ключевыми проблемами современной политэкономии. Особенно это касается так называемых теорий фискального федерализма второго поколения. Для политэкономического подхода государство представляет собой Левиафана, который в условиях асимметричности информации выполняет не задачи увеличения общественного благосостояния и удовлетворения запросов граждан, а занимается максимизацией собственной полезности. Витальной целью правительства является переизбрание, поэтому, например, правящая партия может использовать расходы бюджета в целях расширения своего электората. В такой ситуации фискальная децентрализация является средством избавления от Левиафана, в обычной ситуации пытающегося извлечь максимум налогов из экономики и, следовательно, уменьшающего благосостояние [Brennan, Buchanan, 2000]. Следовательно, децентрализация фискальных полномочий – это благо, способное привести к уменьшению размера центрального правительства и приводящее к уменьшению налогового бремени за счет роста конкуренции налоговых юрисдикций.

Несмотря на распространенную точку зрения о благоприятном влиянии децентрализации, не существует однозначных доказательств ее необходимости. Не ясно, какая именно степень децентрализации приведет к максимальной эффективности. Процесс децентрализации можно сравнить с кривой Лаффера, на которой сложно найти оптимальную точку, где наблюдалась бы максимизация благосостояния. Но, даже если исходить из положения, что децентрализация в целом может иметь положительные результаты, ее успех зависит от множества факторов.

Так, важнейшим условием для результативной децентрализации является подотчетность субнациональных правительств и эффективный контроль со стороны центра за расходованием средств. Если подобная система надзора не налажена или система государственного управления в целом оказывается не очень эффективной, субнациональные правительства могут злоупотреблять своими полномочиями, накапливать чрезмерный дефицит бюджета и осуществлять неоправданные заимствования. В условиях чрезмерной субнациональной задолженности центральное правительство может быть вынуждено оказывать им финансовую помощь (англ. bailout). И хотя теоретически для оптимального функционирования фискальной системы должен действовать принцип «no bailout», история знает немало примеров помощи центра своим субнациональным правительствам [Bordo, Jonung, Markiewicz, 2011].

Субнациональные правительства могут проводить проциклическую политику в ходе кризиса, что отрицательно сказывается на проводимой центром политике стабилизации [Rodden, Wibbels, 2010: 37]. Отдельной проблемой может стать местный лоббизм. Малые группы давления, как правило, более эффективны в продвижении своих интересов, и эффективность их воздействия на локальном уровне возрастает. Поэтому в вопросах децентрализации такую важность имеют системы контроля и надзора.

Особенностью исследований, посвященных влиянию фискальной децентрализации на ключевые макроэкономические показатели, является использование панельных данных для большой выборки стран. При этом не всегда учитывается, что эти страны могут значительно отличаться друг от друга как по уровню развития, так и по структурным характеристикам экономики. Например, ряд исследований приходит к выводу, что децентрализация положительно влияет на сокращение регионального неравенства в более развитых странах и отрицательно в странах со средним и низким уровнем дохода [Rodríguez-Pose, Ezcurra, 2009]. Различия в возможных эффектах децентрализации в странах разного типа побуждают авторов переносить фокус исследования на отдельные группы стран. Так, в 16 государствах ЦВЕ в период 1994–2004 гг. (т.е. во время активных процессов децентрализации) обнаружена достаточно высокая отрицательная корреляция между показателями децентрализации (расходы и трансферты) и экономическим ростом [Rodríguez-Pose, Ktøijer, 2009]. Хотя авторы все же делают оговорку о том, что долгосрочные эффекты децентрализации могут быть положительными, а налоговая самостоятельность субнациональных единиц положительно коррелирует с ростом.

В целом при переходе к децентрализации в относительно менее развитых странах больше вероятность появления существенных рисков, таких как влияние местных лобби, кризисы в политической системе, нерациональные действия местных правительств, ведущие к накоплению чрезмерного дефицита, и др. Таким образом, можно сделать вывод, что фискальная децентрализация не является панацеей, однозначно ведущей к положительным изменениям в экономике. Ее эффективность зависит от местной специфики и от многих других факторов.

Изучению этих факторов уделяется не так много внимания. Фокус исследований однозначно направлен в сторону влияния процесса децентрализации на макроэкономические показатели. В то же время существует и обратная взаимосвязь: на децентрализацию могут влиять как ключевые макроэкономические показатели, так и многие другие факторы. Среди них выделяют географию и численность населения (большая численность населения, как правило, требует большей децентрализации, а сильная децентрализация при маленьком населении может быть неэффективна из-за отсутствия эффекта масштаба), уровень развития (с ростом подушевого дохода могут расти требования по увеличению местной автономии), размер консолидированного бюджета, уровень неравенства, дифференциация населения по иным признакам и др. [Jilék, 2015: 36]

Методологические основы исследования

В качестве главных индикаторов степени децентрализации используются три показателя: доля расходов бюджетов субнациональных правительств в консолидированном бюджете, доля доходов бюджетов субнациональных правительств в доходах консолидированного бюджета и доля трансфертов из центрального бюджета в доходах субнациональных бюджетов [OECD, 2013: 61]. К ним добавляют также долю собственных доходов (доходы минус межбюджетные трансферты) в структуре доходов субнациональных бюджетов. Большая доля собственных доходов говорит о достаточно высокой самостоятельности субнациональных единиц и высоком качестве децентрализации. Используя эти показатели для сравнительного динамического анализа, можно ответить на ключевые вопросы, касающиеся эволюции фискального федерализма в странах В4.

Забегая вперед, скажем, что в последнее десятилетие в странах В4 наблюдается противоположная динамика процессов децентрализации. Поэтому проведение регрессионного анализа трудноосуществимо. Кроме того, для этого попросту не хватит количественных данных. Исходя из этого, для рассмотрения вероятных воздействий на уровне отдельно взятой экономики возможно использование более простых методов количественного анализа в духе работ [Vo, 2009; Aristovnik, 2012]. В них предлагается методика расчета индекса фискальной децентрализации, который состоит из двух субиндексов, первый из которых – индекс автономности – рассчитывается как

$$ИА = \frac{\sum_{i=1}^n СД}{\sum_{i=1}^n СР}$$

где ИА – индекс автономности, СД – собственные доходы субнациональных бюджетов, а СР – расходы субнациональных бюджетов. Второй – индекс важности субнациональных бюджетов – имеет вид

$$ИВ = \frac{\sum_{i=1}^n СР}{ОР}$$

где ИВ – индекс важности, а ОР – общие расходы консолидированного бюджета. Итоговый индекс фискальной децентрализации представляет собой среднее геометрическое из первых двух:

$$ИФД = \sqrt{ИА \times ИВ}$$

Принимая значения от 0 (абсолютная централизация) до 100 (абсолютная децентрализация), индекс показывает, к какому полюсу стремится фискальная система той или иной страны. В качестве источника данных по фискальной децентрализации используется база данных ОЭСР «Fiscal Decentralization Database»¹.

¹ Fiscal Decentralization Database // URL: <http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm> (дата обращения: 01.12.2018)

Фискальная децентрализация в странах Вишеградской группы до вступления в ЕС

Децентрализация фискальных полномочий часто является элементом реформы по либерализации и повышению эффективности государственного сектора [Bird, Wallich, 1993]. Главными факторами, побудившими государства В4 перейти к децентрализации, было стремление к достижению лучшей управляемости и внешний фактор (в лице ЕС). При этом на начальном этапе реформ главную роль играл скорее первый фактор, а со второй половины 1990-х гг. – второй. Исследователями также выделяется фактор, который можно было бы назвать «имиджевым»: новые демократические правительства хотели максимально избавиться от явлений, связанных с коммунистическим прошлым, одним из которых было крайне централизованное управление [Rodríguez-Pose, Krøijer, 2009: 8].

Характерной чертой децентрализации управления в странах В4 была и остается передача значительной части полномочий (вернее сказать, обязанностей) на местный уровень, не всегда сопровождавшаяся такой же по размеру фискальной децентрализацией и увеличением доли собственных доходов (хотя к началу 2000-х гг. страны В4 все же были среди лидеров по доле собственных доходов в общей структуре местных доходов в регионе ЦВЕ) [Rodríguez-Pose, Krøijer, 2009: 14].

Большую роль в процессах децентрализации играл внешний фактор. Начиная с 1993 г., поддержка реформам во всех странах ЦВЕ оказывалась в рамках Инициативы по фискальной децентрализации (англ. Fiscal Decentralization Initiative), которую инициировали ОЭСР, Всемирный банк, Совет Европы, Институт открытого общества в Будапеште, Программа развития ООН, Агентство США по помощи развитию (USAID) и отдельные страны–члены ОЭСР. В рамках этой Инициативы в 2001 г. были составлены обзоры имплементации реформ в области фискального федерализма в странах В4, краткий обзор которых представлен далее¹.

К началу XXI в. Чехия осуществила достаточно серьезные реформы в области фискальной децентрализации. Основную часть доходов субнациональные правительства получали за счет налоговых поступлений. Однако большим препятствием на пути реформ стало недостаточное наделение местных властей полномочиями по сбору налогов. Начиная с 2001 г. здесь начались реформы по созданию регионального уровня управления и увеличению поступлений от долевого налогов и уменьшению трансфертного финансирования [Bryson, 2010: 167].

Польша пошла на изменение административно-территориального деления и в 1999 г. провела реформу воеводств. В результате в стране резко вырос объем межбюджетных трансфертов, поскольку новые территориальные образования в основном финансировались за счет центра. Доклады Инициативы по фискальной децентрализации отмечают, что новые полномочия субнациональных уровней не получили подкрепления в виде собственных финансовых ресурсов.

¹ Fiscal Decentralization Initiative // URL: <http://www.oecd.org/fr/ctp/politiques-fiscales/fiscaldecentralisationinitiative1993-2008.htm> (дата обращения: 01.12.2018)

Отличительной чертой децентрализации в Венгрии стало создание большого количества субнациональных единиц и их постоянное дробление. И хотя в 1990 г. страна ввела систему местных налогов, главной проблемой стало слишком большое количество обязательств у субнациональных правительств разного уровня (например, относительно больших городов и совсем небольших муниципалитетов), что затрудняло выполнение этих обязательств.

Несмотря на то что Словакия в статистическом плане осуществила самую небольшую децентрализацию, она была достаточно качественной и во многом инновационной [Bryson, 2010: 154]. Здесь была введена система местных налогов (даже с правом устанавливать собственные ставки), но при этом количество переданных на локальный уровень полномочий было относительно небольшим.

Несмотря на все указанные недостатки, страны В4 (кроме Словакии) относили к числу успешных реформаторов [Dabla-Norris, 2006: 111]. К 2000 г. доля субнациональных правительств в общей структуре расходов консолидированного бюджета достигла 35% в Польше, 26% в Венгрии и 23% в Чехии (Словакия с показателем 6,3% значительно отставала) [Rodríguez-Pose, Krøijer, 2009: 10–14]. Но самое главное, что в указанных странах был достаточно высок уровень доходной автономии. Так, перед вступлением в ЕС максимальная доля собственных доходов в общей структуре доходов субнациональных правительств достигла 43% (на 2002 г.) в Чехии против 30% в 1995 г., 34% (на 2004 г.) в Венгрии против 24% в 1995 г. и 37% в Польше¹.

Отдельно стоит сказать о европейском факторе. Для ЕС вопрос передачи значительных полномочий на субнациональный уровень достаточно важен, поскольку, с одной стороны, множество проектов ЕС осуществляет именно на этом уровне, а с другой – ряд полномочий в сфере образования, здравоохранения, транспорта, защиты окружающей среды и других вопросов, интересующих ЕС, может находиться в ведении субнациональных властей. Еще одним фактором становится повышение прозрачности и подотчетности, поскольку ЕС напрямую контактирует с субнациональными единицами. Наконец, для внутреннего единства ЕС фискальные системы новых стран-членов должны были хотя бы немного походить на таковые в Западной Европе (даже при условии определенной гетерогенности последних).

Для новых стран-членов децентрализация становится, с одной стороны, демонстрацией реальных реформ по демократизации и либерализации государственного управления перед вступлением в ЕС, а с другой стороны, подготовкой площадки для получения средств из общего бюджета. Так, в Венгрии создание микрорегионального уровня было осуществлено в соответствии с требованиями ЕС, поскольку структура субнационального управления должна согласовываться с системой территориального устройства региональной политики [Barati-Sec, 2012: 4]. Фактор ЕС остался актуальным для стран Вишеградской группы до настоящего времени. Так, риск потерять средства общего бюджета побудил правительства этих стран осуществить посткризисные консолидации бюджета [Комиссарова, Сергеев, 2018].

¹ Расчеты автора по данным ОЭСР (Fiscal Decentralization Database).

В целом можно констатировать, что страны В4 были одними из немногих государств ЦЕ, которых исследователи относили к успешным реформаторам, осуществившим ограниченную, но все-таки серьезную децентрализацию бюджетных полномочий. Именно в таком статусе Польша, Венгрия, Чехия и в меньшей степени Словакия подошли к вступлению в ЕС.

Фискальная (де)централизация в странах Вишеградской группы после вступления в ЕС

Логично предположить, что вступление стран В4 в ЕС могло привести к уменьшению скорости продвижения по пути децентрализации фискальных полномочий, так как, с одной стороны, они достигли определенного оптимального уровня, позволившего им войти в ЕС, а с другой стороны, вместе с приобретением членства мог потеряться стимул к дальнейшей децентрализации.

Наиболее активный этап расходной децентрализации (см. графики) приходится как раз на период непосредственно перед вступлением в ЕС (исключение составляет Польша, где наибольший прирост доли субнациональных расходов пришелся на 1999 г., что связано с реформой воеводств). После вступления в ЕС наблюдается определенная стагнация показателя, сопровождающаяся увеличением доли трансфертов в структуре субнациональных доходов (что говорит о недостаточно высоком качестве децентрализации). Естественным образом несколько уменьшается доля собственных доходов в структуре доходов субнациональных бюджетов, особенно это заметно в период кризиса (падение до 23% в Венгрии в 2008 г. и до 32% в Польше в 2009 г.)¹. Показатели фискальной децентрализации Словакии на фоне остальных стран остаются низкими. При этом интересно, что Чехия продолжает увеличивать степень децентрализации по доходам и снижает долю трансфертов.

Рис. 1. Основные показатели фискальной децентрализации в В4

¹ Расчеты автора по данным ОЭСР (Fiscal Decentralization Database).

Источник. Данные ОЭСР, Евростат; расчеты автора.

Расчет индекса фискальной децентрализации показывает (см. графики), что в странах В4 сложились отличные друг от друга системы фискального федерализма. Показатель варьируется от значительно централизованной системы Словакии (индекс был равен 22 п.¹ в 2016 г.) до Чехии (индекс был равен 43 п. в 2016 г.), приближающейся к показателям «относительной фискальной децентрализации». Также можно констатировать, что уровень децентрализации в В4 постепенно снижается и возвращается к показателям середины 1990-х гг. (кроме Чехии). На рис. 1 отсутствуют показатели Польши в период 1995–2004 гг. (из-за отсутствия статистики ОЭСР), однако данные А. Аристовника показывают, что в период 1993–2000 гг. средний индекс децентрализации в Польше приближался к значению 50 п. Исходя из наших расчетов, в период 2005–2016 гг. среднее значение индекса децентрализации для Польши не превышает 40 п., что свидетельствует о его значительном сокращении относительно начала 2000-х гг. Подобные расчеты подтверждают выводы А. Аристовника о тренде в сторону централизации ряда стран Восточной Европы [Aristovnik, 2012].

Посткризисная динамика фискальной (де)централизации в В4

После реформы воеводств в 1999 г. в Польше не произошло серьезных изменений в системе организации межбюджетных полномочий. Перед вступлением в ЕС здесь была создана достаточно устойчивая и отвечающая специфике страны система фискального федерализма. Достаточно сильная децентрализация по расходам в Польше объясняется тем, что страна обладает достаточно большим населением. Сохранение высокой доли субнациональных расходов на протяжении последних лет скорее говорит о том, что система фискального федерализма «стабилизировалась» и ее кардинальное изменение не предвидится. Падение индекса децентрализации по сравнению с началом 2000-х гг. скорее всего вызвано уменьшением соб-

¹ П. – пункт.

ственных доходов субнациональных единиц и ростом доли трансфертов. В Польше не было создано полноценной системы собственных налогов и собственных доходов, что отвечает задачам центрального правительства по сохранению своего регулирующего воздействия на субнациональные бюджеты. Планомерное увеличение трансфертов из центрального бюджета говорит о возможном появлении «эффекта липучки» (субнациональные правительства неоправданно увеличивают свои расходы в ответ на увеличение трансфертов, что ведет к еще большему росту трансфертных поступлений).

Словакию также можно отнести к странам, где фискальная децентрализация «стагнирует». Здесь вообще сложно говорить о полноценной децентрализации бюджетных полномочий, поскольку объем местных расходов традиционно мал относительно всех стран-соседей, а субнациональные бюджеты все больше зависят от межбюджетных трансфертов.

Главной особенностью фискального федерализма в *Чехии* является чрезвычайно малая средняя численность субнациональных единиц (около 1700 жителей против 16 тыс. в Польше). В отсутствие полноценного механизма собственных доходов в этих муниципалитетах возрастает риск неэффективного распределения средств (из-за отсутствия эффекта масштаба). Поскольку гранты центрального правительства в основном являются целевыми (а эффективность таких грантов также ниже) [ОЕСД, 2016: 47], в Чехии фактически может наблюдаться двойная неэффективность. Тем не менее рост индекса децентрализации после кризиса был обеспечен ростом именно индекса автономности (покрытие собственных расходов собственными доходами), при том, что индекс важности (доля субнациональных расходов в общих расходах бюджета) постепенно снижается. Таким образом, происходит постепенное, но пока незначительное изменение сложившейся в Чехии модели, при которой субнациональные единицы имеют достаточно высокую степень децентрализации расходов, но недостаточную децентрализацию налогов.

Наиболее интересные изменения произошли в *Венгрии*. Страна переходит к укреплению централизации и выходит из числа наиболее децентрализованных стран региона. Главная причина этого заключается в том, что незаконченная архитектура фискального федерализма наталкивается на усиление классического риска, связанного с неконтролируемым поведением субнациональных властей, допускающих чрезмерные расходы.

Долг местных правительств, % ВВП

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Чехия	3,88	4,17	4,22	4,52	4,67	4,53	4,02	3,7	3,53
Венгрия	4,97	5,54	5,24	4,44	2,12	0,69	0,6	1,1	2,47
Польша	4,33	5,36	5,78	5,61	5,72	5,82	5,66	5,33	5,03
Словакия	3,1	3,57	3,45	3,23	3,07	3,11	3,08	2,79	2,75

Источник. Данные ОЭСР.

Обратное движение Венгрии обусловлено рядом факторов: неоправданные заимствования субнациональных правительств, предшествовавшие экономическому кризису и приведшие к накоплению значительного субнационального долга (см. таблицу), недостаточный контроль со стороны центра и незаконченная структура фискального федерализма, не позволявшая (в отличие от Польши) финансировать долг [Bethlendi, Lentner, 2018]. Наконец, чрезвычайно сильным фактором стали требования ЕС по каналам процедуры чрезмерного дефицита бюджета [Комиссарова, Сергеев, 2018]. Столкнувшись с жёсткими мерами наднационального фискального регулирования и рискуя потерять значительные средства общего бюджета ЕС, Венгрия осуществила масштабную консолидацию бюджета, которая во многом проводилась за счёт средств субнациональных бюджетов. В результате степень автономности субнациональных правительств значительно уменьшилась.

Перспективы дальнейшей децентрализации в В4 (место заключения)

Страны В4 остаются одними из самых централизованных в ОЭСР. Усиление децентрализации здесь маловероятно, поскольку на них действует ряд препятствующих факторов. Как представляется, в указанных странах отсутствует спрос на дальнейшую деволюцию фискальных полномочий как один из фундаментальных элементов данного процесса. По меткому выражению Ф. Брайсона, граждане могут хотеть определенной независимости своего муниципалитета, но не хотят пользоваться настоящей автономией [Bryson, 2010: 7]. Также в некоторых странах может наблюдаться усталость политической элиты от процессов децентрализации [Kovács et al., 2016]. Здесь по-прежнему сохранились многие традиции централизованного управления, и центр все еще доминирует в межправительственных отношениях, не стремясь к передаче больших полномочий субнациональным правительствам. В условиях недостаточных собственных доходов могут возникать конфликты между правительствами различных уровней, что также откладывает перспективы децентрализации. Как показывает пример Венгрии, усиление децентрализации в условиях недостаточной эффективности управления и надзора может привести к неконтролируемому поведению субнациональных властей, поэтому центр очень осторожно относится к передаче дополнительных полномочий субнациональным единицам. К тому же в рассматриваемых странах сейчас не действует внешний фактор, который мог бы подтолкнуть развитие процессов децентрализации. Таким образом, вряд ли можно говорить о перспективах ее усиления.

Список литературы

Комиссарова Ж.Н., Сергеев Е.А. Процедура чрезмерного дефицита бюджета в странах Вишеградской группы. Вестник РУДН. Серия: Экономика. 2018. Том 26. № 2. С. 246-257.

References

Aristovnik A. (20120). Fiscal Decentralization in Eastern Europe: a Twenty-Year Perspective, *MPRA Paper 39316*.

Brennan G., Buchanan (2000), J. The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Indianapolis: Liberty Fund.

- Bryson P. (2010) The Economics of Centralism and Local Autonomy: Fiscal Decentralization in the Czech and Slovak Republics. NY Palgrave Macmillan.
- Rodriguez-Pose A., Ezcurra, R. (2009). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis, *Journal of Economic Geography*, 10(5), pp. 619-644.
- Barati-Sec I. (2012). Hungary: An Unfinished Decentralization?, *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, no. 11.
- Bordo M., Jonung A., Markiewicz A. (2011). Does the euro need a fiscal union? Some lessons from history, *NBER Working Paper*, no. 17380.
- Dabla-Norris E. (2006). The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Economies, *Comparative Economic Studies*, 48, pp. 100-131.
- Dahl R. (1971). Polyarchy. Participation and Opposition. New Haven-London: Yale University Press.
- Komissarova J.N., Sergeev E.A. (2018). Excessive deficit procedure in Visegrad countries. *RUDN Journal of Economics*, 26 (2), 246—257.
- Kovács I. et al. (2016). Farewell to Decentralisation: The Hungarian Story and its General Implications, *Croatian & Comparative Public Administration*, 16(4), pp. 789-816.
- Musgrave R.A. (1959). A Multiple Theory of Budget Determination, *Finanzarchiv*, 17(3), p. 333-343.
- Oates W. E. (1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Oates W. (2004). An Essay on Fiscal Federalism. In: M. Baimbridge, P. Whyman, eds., *Fiscal Federalism and European Economic Integration*. London, New York: Routledge, pp. 13-47.
- OECD (2013). Fiscal Federalism 2014. Paris: OECD Publishing, 2013.
- OECD (2016). OECD Economic Surveys. Czech Republic. Overview. June 2016. Paris: OECD Publishing.
- Rodden J., Wibbels E. (2010) Fiscal Decentralization and the Business Cycle: an Empirical Study of Seven Federations, *Economics & Politics*, 22(1), pp. 37-67.
- Rodríguez-Pose A., Krøijer A. (2009). Fiscal Decentralisation and Economic Growth in Central and Eastern Europe, *Growth and Change*, 40(3), pp. 387-417.
- Vo D. (2005). Fiscal Decentralisation in Vietnam: A Preliminary Investigation. Economics Discussion Working Papers 05-16. The University of Western Australia, Department of Economics.

Fiscal Federalism in Visegrad Group

Author. Sergeev E., Lecturer at MGIMO-University, Department of World Economy. **Address:** Moscow, Vernadskogo Av. 76 **E-mail:** sergeev-ea@yandex.ru

Abstract. The study presents a retrospective analysis of fiscal decentralizations in V4 countries. The aims of the research are as follows: analyzing the dynamics and possible factors of decentralization, defining the level of homogeneity of fiscal systems in V4 as to fiscal decentralization. Making use of statistical and comparative methods, as well as computing fiscal decentralization index (FDI) for V4 countries, the article posits that there are vast differences in fiscal federalism structures. Key factors for increasing decentralization in 1990s were the necessity to reform administration, the will to abandon the communist legacy of centralized governance and the aspiration to join the EU and to receive its funds. After joining the EU, the countries demonstrate stagnating fiscal decentralization. After the crisis, the V4 countries show different dynamics. Decentralization indicators of Poland and Slovakia are relatively stable, while they increased in the Czech Republic. Hungary is becoming more centralized, following sub-national fiscal crisis. Fiscal decentralization in V4 countries is not deep compared to other OECD countries, but further decentralization is remote because of the lack of demand and political will, as well as some other factors.

Key words: fiscal federalism, fiscal decentralization, general budget, sub-national budget, own revenues, Visegrád countries

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope72018165178>