

## ПРАКТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

### Германская модель регионального выравнивания<sup>1)</sup>

Лавровский Б.Л.

В настоящей работе описываются принципы, механизмы и инструменты регионального выравнивания в ФРГ. С учетом новейших фактических данных это, пожалуй, наиболее полное описание на русском языке.

#### 1. Введение

Беспрецедентная неоднородность экономического и социального пространства если не де-юре, то де-факто угрожает единству и целостности Российской Федерации. Ослабление региональной асимметрии требует изучения и осмысления как отечественного, так и западного опыта федеративных отношений и региональной политики. Особый интерес для России, по нашему мнению, представляет опыт ФРГ.

Задачи регионального выравнивания стоят далеко не только перед Россией. Однако из европейских государств в последнее время, пожалуй, только ФРГ в связи с историческим объединением старых и новых земель столкнулась с проблемой преодоления глубокой территориальной дифференциации, причем достаточно неожиданно. Важно понять и оценить, на основе каких конституционных норм и принципов федеративного устройства Германия решает возникшую проблему, какие ее ожидали в 1990-е гг. успехи и разочарования.

Правовые нормы, а также реальный опыт выравнивания старых и новых земель, дискуссии самого последнего времени дают богатейшую информацию для разработки принципов преодоления региональной асимметрии в Российской Федерации.

#### 2. Постановка вопроса

В Европейском Союзе в целом и в ФРГ, в частности, сердцевиной региональной политики является подтягивание относительно отсталых регионов до уровня средних. При этом инструментом подтягивания во многих случаях высту-

---

<sup>1)</sup> Статья подготовлена в рамках исследований по проекту ТАСИС EDRUS 9602 «Региональная политика, направленная на сокращение экономической, социальной и правовой асимметрии в Российской Федерации».

**Лавровский Б.Л.** – д.э.н., профессор АНХ при Правительстве РФ и германо-российской Академии экономики и права (Берлин).

Статья поступила в Редакцию в мае 2001 г.

пает перераспределение средств от относительно богатых к относительно бедным территориям [1]. Насколько подобные подходы применимы к современной России?

Крупные российские специалисты с изумлением отмечают, что «...эффективно действующие в этих (западных – Б. Л.) странах механизмы бюджетного выравнивания или практически не работают в России, или работают как раз в противоположном направлении» [2].

С чем связан этот феномен? Общеэкономическая и социальная среда, в которой приходится решать задачу регионального выравнивания в РФ, принципиально иная, чем во многих других странах. В индустриально развитых странах современное состояние экономики в целом при всех оговорках, связанных прежде всего с состоянием безработицы – особенно в западноевропейских странах, – циклическим развитием, можно признать, в основном, здоровым. Подтверждением этого является, как правило, позитивная динамика основных макроэкономических показателей, рост жизненного уровня населения. Наличие отдельных проблемных ареалов, связанных прежде всего с межотраслевыми структурными сдвигами в экономике, является, вообще говоря, исключением из правила и может рассматриваться как трудности роста. Необходимость особой государственной поддержки отдельных территорий, перераспределения ресурсов в их пользу хотя и не вызывают восхищения у населения, но и не приводит к его стойкому неприятию. Западное общество готово временно пожертвовать дополнительными потенциальными экономическими успехами ради отдельных проблемных ареалов, социального спокойствия.

Концепция регионального выравнивания в ФРГ, может быть, как ни в одной другой стране, ярко базируется на идеях социальной справедливости и так называемого кооперативного федерализма. Огромные финансовые ресурсы, накачанные по этим, а также известным политическим причинам в новые земли после объединения ФРГ, быстро привели к впечатляющим результатам прежде всего в социальной сфере. Вместе с тем масштабы территориального перераспределения, неадекватный рост экономического потенциала в новых землях привели к острой, инициированной богатыми землями дискуссии.

Что касается России, то наличие здесь большого числа кризисных территорий порождено не ростом, а длительным системным кризисом, общей стагнацией экономики. Возможности межрегионального перераспределения ресурсов для целей поддержки проблемных регионов здесь сужаются подобно шагреновой коже. Одновременно готовность в целом очень бедного общества помогать еще более нищим территориям без каких-либо гарантий на успех, во всяком случае, является не очевидной.

Стратегия регионального выравнивания путем межрегионального перераспределения ресурсов для современной России более чем проблематична [3, 4], и опыт ФРГ в 1990-е гг. является в этом смысле весьма поучительным.

### **3. Формирование межбюджетных отношений в ФРГ: контуры вертикального распределения**

Самостоятельность и субординация федерации и земель в сфере финансов в соответствии с Основным законом проявляются в том, что они независимы друг от друга в рамках своего бюджета, но при этом обязаны обеспечивать общегосударственное экономическое равновесие.

Последнее обстоятельство означает, что федерация при определенных условиях предоставляет землям финансовую помощь. Обыкновенно существуют три основания для предоставления такой помощи:

- ухудшение экономической конъюнктуры;
- увеличение экономических различий на территории федерации;
- поддержка хозяйственного развития, стимулирование инвестиционной активности.

В связи с федеральной помощью, отклонить которую земли по политическим мотивам, как правило, не могут, возникает ряд любопытных проблем. Главная из них состоит в том, что предоставление федеральной финансовой помощи неизбежно ущемляет самостоятельность земель. Это проявляется, во-первых, через оказание значительного влияния: кто платит, тот заказывает музыку. Во-вторых, резко уменьшается экономический маневр земельной власти. В самом деле, для решения структурных проблем, преодоления неблагоприятной конъюнктуры федерация должна заинтересовать ту или иную землю в стимулировании инвестиций. Естественно, что земля по понятным причинам не проявляет особого энтузиазма к расходованию своих средств на общехозяйственные нужды. Тогда в соответствии с известным принципом дополнительности (софинансирования) федерация сама осуществляет определенную часть инвестиций, а остальная часть приходится на долю земель. В результате значительная часть земельных бюджетов (по оценкам около 50%) привязывается к инвестициям на выполнение общих задач. Сужается свобода принятия решений на уровне земли. В этом, по мнению немецких специалистов, заключается серьезная опасность для самостоятельности и независимости бюджетного хозяйства земель [5, с. 80–81, 117].

Процесс формирования межбюджетных отношений носит многоступенчатый характер, который распадается на две стадии. На первой стадии происходит первичное вертикальное распределение налогов. На второй – горизонтальное их перераспределение.

На первой стадии некоторые виды налогов, соответственно системе их разделения, принадлежат: федерации, землям, общинам, церкви.

*Только федерации принадлежат:* пошлины, большинство косвенных налогов (налог на продукты нефтепереработки, алкоголь, табак, винно-водочные изделия и др.), таможенные сборы, некоторые налоги с оборота ценных бумаг, выплаты в рамках ЕС и пр.

*Только землям принадлежат:* налог на имущество, налог на автомашины, налог с наследства, налог на пиво, отчисления от доходов игорных учреждений.

*Только общинам принадлежат:* земельный налог (на недвижимость), местные налоги (на держание собак, налог на некоторые напитки).

*Общие поступления<sup>2)</sup>:* подоходный налог, налог на корпорации, налог с оборота, промысловый налог (налог на капитал и доход промышленного предприятия).

Общие поступления образуют самые важные источники ресурсов в германской налоговой системе (около 70%). По вертикали совместные налоги распределяются следующим образом (табл. 1).

---

<sup>2)</sup> Аналог российских регулирующих налогов.

Таблица 1.

**Структура распределения общих налогов  
(в процентах)**

Наименование налога	Федерация	Земли	Общины
Подоходный налог	42,5	42,5	15
Налог на корпорации (налог на прибыль)	50,0	50,0	
Промысловый налог	9,0	9,0	82,0
НДС (налог с оборота), с 1995 г.	56,0	44,0	
		(0,75•44,0 – по единому критерию; 0,25•44,0 – дополнительная помощь слабым землям)	
Бюджетные средства по вертикали до воссоединения ФРГ (1989 г., млрд. ДМ)	292	280 (11 западных земель)	193 (города, общины, округа)

**Источник:** [11, 12].

В рамках вертикального распределения выделяют две ступени.

1. Распределение между землями поступлений от:

- подоходного налога (за исключением доли, причитающейся федерации), который получает земля, где живет налогоплательщик;
- налога на прибыль (корпоративного налога).

2. Распределение между землями поступлений от НДС:

- 75% земельной доли «складывается в общую корзину» и распределяется между землями пропорционально численности населения;
- оставшиеся 25% земельной доли распределяются наименее обеспеченным землям для повышения их налогового потенциала, в принципе, для достижения ими бюджетной обеспеченности на одного жителя не менее 92 % от среднего уровня по федерации.

Доли поступлений от налога с оборота в пользу федерации и земель определяются федеральным законом, который нуждается в одобрении Бундесратом. Дебаты относительно правил распределения налога с оборота ведутся постоянно. Это не случайно, поскольку налог с оборота занимает примерно  $\frac{1}{4}$  всех доходов. В конце 1980-х гг. доля федерации составляла 65%, доля земель – 35%. С 1995 г. земельная доля НДС составила уже 44%, федерации поступает, соответственно, 56%.

#### 4. Принципы и инструменты горизонтального выравнивания

Первоначальным вертикальным распределением налогов формирование межбюджетных отношений не исчерпывается. На втором наиболее важном и интересном этапе происходит так называемое горизонтальное выравнивание, то есть коррекция первичного распределения доходов. Цель горизонтального перераспределения состоит в выравнивании различных финансовых потенциалов земель «по возможности». Что все это означает?

Финансовые потенциалы земель (то есть соотношение земельных доходов и численности населения), естественно, различны. Эти потенциалы находятся в очевидной зависимости от географического положения, экономической конъюнктуры и пр.

Горизонтальное выравнивание осуществляется за счет перераспределения налогов от богатых земель с высоким финансовым потенциалом к бедным. Инструментом здесь является, в основном, налог с оборота, а также повышенные квоты землям с особыми финансовыми потребностями.

Если среднедушевые доходы в земле и после этого оказались ниже, чем средние по стране, то для выравнивания финансовых потенциалов федерация выделяет дополнительные субсидии.

Принципиальная возможность горизонтального выравнивания опирается на следующие конституционные нормы [5, с. 29, 98]:

- идеал социального государства, который должен осуществляться на практике, состоит в унификации (выравнивании) условий жизни на территории федерации;

- фундаментальный союзный принцип взаимной поддержки и солидарной ответственности обязывает землю, несмотря на ее самостоятельность и финансовую независимость, прямо или косвенно оказывать помощь другой, более слабой в финансовом отношении земле.

В рамках горизонтального перераспределения также выделяется две ступени.

1. Перераспределение ресурсов от земель-доноров к землям-получателям для доведения последними бюджетной обеспеченности на одного жителя не менее 95% от среднего уровня по федерации.

2. Предоставление землям, бюджетная обеспеченность которых ниже средней, специальных трансфертов из федерального бюджета для достижения ими бюджетной обеспеченности на одного жителя не менее 99,5% от среднего уровня по федерации.

Проиллюстрируем механизм регионального выравнивания на примере данных за 1999 г. (табл. 2).

Таблица 2.

**Финансовое положение земель до и после выравнивания на душу населения в 1999 г.  
(в процентах к среднему по стране)**

	Исходный финансовый потенциал до распределения налога с оборота и муниципальных налогов (ступень 1)	Финансовый потенциал после распределения налога с оборота и муниципальных налогов (ступень 2)	Финансовое положение после 3-х ступеней вертикального и горизонтального выравнивания		Финансовое положение после предоставления трансфертов-дотаций (ступень 4), на усл. жителя
			на усл. жителя	на реальн. жителя	
1	2	3	4	5	6
<b>Западные земли</b>					
Северный Рейн – Вестфалия	113,1	103,6	102,1	100,5	102,1
Бавария	117,5	106,4	103,3	100,7	103,3
Баден –Вюртемберг	119,5	108,3	103,7	101,2	103,7

Продолжение таблицы

1	Исходный финансовый потенциал до распределения налога с оборота и муниципальных налогов (ступень 1)	Финансовый потенциал после распределения налога с оборота и муниципальных налогов (ступень 2)	Финансовое положение после 3-х ступеней вертикального и горизонтального выравнивания		Финансовое положение после предоставления трансфертов-дотаций (ступень 4), на усл. жителя
			на усл. жителя	на реальн. жителя	
2	3	4	5	6	
Нижняя Саксония	89,9	90,2	95,2	93,0	99,5
Гессен	138,5	120,2	105,5	103,2	105,6
Рейнланд – Пфальц	97,4	92,2	96,5	94,3	99,7
Шлезвиг-Гольштейн	97,4	93,8	97,7	95,1	99,8
Саар	76,3	86,9	95,0	92,8	99,5
Гамбург	173,2	142,7	103,7	134,3	103,7
Бремен	112,2	101,7	96,1	123,3	99,6
Берлин	92,9	89,7	95,0	123,6	99,5
<b>Восточные земли</b>					
Саксония	39,5	82,3	95,0	92,7	99,5
Саксония – Анхальт	34,0	82,0	95,0	92,5	99,5
Тюрингия	35,9	81,7	95,0	92,4	99,5
Бранденбург	40,9	82,8	95,0	92,4	99,5
Мекленбург – Передняя Померания	36,8	81,3	95,0	92,4	99,5
<b>Всего</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Источник: [7].

Последовательно будем комментировать данные этой таблицы. При оценке исходного финансового потенциала учитываются собственные доходы земель, а также отчисления от подоходного налога и налога на корпорации. Видно (кол. 2), что разброс исходного финансового потенциала между землями очень высок: от 34% в Саксонии-Анхальт по отношению к среднему по стране до 173,2% в Гамбурге.

Колонка 3 характеризует результаты второй ступени регионального выравнивания. Здесь при определении бюджетной обеспеченности налоговыми доходами учитываются все налоговые поступления, которые получает земельный бюджет, включая

- распределенные суммы в 75% и 25% НДС;
- половину налоговых поступлений всех муниципальных образований, расположенных в данной земле.

Видно, во-первых, что разброс между землями существенно уменьшился, хотя еще остается значительным. Во-вторых, задача достижения в качестве минимального показателя бюджетной обеспеченности, равной 92% от среднего по стране, не достигнута. Это означает следующее. Разница между бюджетной обеспеченностью «бедных» и «богатых» земель оказалась настолько велика, что сум-

мы в 25% от доли земель в поступлениях от НДС не хватило для достижения упомянутого показателя<sup>3)</sup>.

Финансовое положение земель после 3-х ступеней вертикального и горизонтального выравнивания характеризуется колонкой 4 (в расчете на условного жителя) и колонкой 5 (в расчете на реального жителя). В чем здесь разница? При расчете бюджетной обеспеченности городов-субъектов федерации (Берлин, Гамбург, Бремен) производится искусственное завышение числа их жителей на 35%<sup>4)</sup>. Это связано с учетом «структурных особенностей городов, имеющих статус федеральной земли»<sup>5)</sup>. Считается, что эти территориальные образования вынуждены в силу ряда объективных обстоятельств нести в пересчете на душу населения более существенные бюджетные расходы, чем другие. При этом обязательство доведения бюджетной обеспеченности в землях не менее 95% от среднего уровня по федерации относится именно к этим условным жителям.

В рамках горизонтального выравнивания изъятие избыточных средств у земель-доноров осуществляется по методике, в основу которой положена прогрессивная шкала. Если бюджетная обеспеченность превышает среднюю по стране:

- в пределах 1%, то изымается 15% от суммы превышения;
- более чем на 10%, то изымается до 80% от суммы превышения (есть и промежуточные ступени).

Полученных таким образом средств может не хватить для достижения цели горизонтального выравнивания. В этом случае дефицит покрывается за счет дополнительных выплат земель-доноров, осуществляемых на пропорциональной основе<sup>6)</sup>.

Как видно (кол. 4), бюджетная обеспеченность земель после 3-х ступеней выравнивания существенно сблизились: от 95 до 105,5%.

На четвертом (последнем) этапе регионального выравнивания землям, бюджетная обеспеченность которых ниже средней, предоставляются разного рода трансферты из федерального бюджета. Речь идет о трансфертах-дотациях с целью доведения бюджетной обеспеченности до 99,5% от среднего показателя по федерации в целом, а также:

- о специальных дополнительных трансфертах (например новым федеральным землям в связи с экономическим отставанием, включая федеральные бюджетные инвестиции; федеральным землям Бремен и Саар в связи с большим дефицитом бюджета);
- трансфертах-субсидиях, когда федерация участвует в долевом финансировании ряда расходов в землях;
- трансфертах-субвенциях для финансирования земельных жилищных программ, в частности для предоставления гражданам жилищных субсидий.

<sup>3)</sup> Теоретически может оказаться, что разрыв в бюджетной обеспеченности земель относительно невелик. Тогда после достижения уровня, равного 92%, остаток от НДС перераспределяется между землями-донорами пропорционально числу жителей.

<sup>4)</sup> Это приводит к дополнительному перераспределению 6,4 млрд. ДМ в пользу этих городов (Берлин – 4 млрд. ДМ).

<sup>5)</sup> Понятие «структурные особенности городов, имеющих статус федеральной земли» сформулировано Федеральным конституционным судом.

<sup>6)</sup> В 1999 г. именно так и произошло: не хватило 740 млн. ДМ. Поэтому сумма, изымаемая из бюджетов земель-доноров на этапе горизонтального выравнивания, увеличилась на 5,22%.

В среднем у земель-доноров изымаются на первых трех этапах выравнивания две трети «избыточных» средств, а с учетом 4-го этапа (федеральных трансфертов) – до 90%. После четырех этапов «выравнивания» бюджетная обеспеченность ряда земель-получателей трансфертов нередко оказывается выше, чем бюджетная обеспеченность земель-доноров.

Считается, с формальной точки зрения, что все эти трансферты, кроме трансфертов-дотаций, осуществляются вне рамок межбюджетного регулирования.

Основные потоки перераспределяемых финансовых ресурсов имеют ярко выраженную «географическую» направленность. В 1999 г. более 15 млрд. ДМ были направлены преимущественно из западных федеральных земель в восточные в рамках поступлений от НДС и примерно еще столько же – в процессе горизонтального выравнивания.

### 5. Сглаживание социальных диспропорций между новыми и старыми федеральными землями

Сложившиеся в Германии инструменты регионального выравнивания до поры, до времени вполне удовлетворительно справлялись со своими задачами. До конца 1980-х гг. экономическое и социальное пространство 11 западных земель отличалось высокой однородностью.

В самом деле, как видно из данных табл. 3, важнейшие экономические и социальные показатели в землях в подавляющем большинстве случаев отличались от соответствующих средних значений (за 15-летний период, предшествующий объединению) не более чем на 1/3. Что касается средних зарплат в землях, то они практически не отличались друг от друга<sup>7)</sup>.

**Таблица 3.**  
**Некоторые показатели региональной дифференциации (11 западных земель) в 1975–1990 гг. (без земель с экстремальными показателями)**

	1975		1980		1985		1990	
	макс./средн.	мин./средн.	макс./средн.	мин./средн.	макс./средн.	мин./средн.	макс./средн.	мин./средн.
ВВП (Bruttoinlandsprodukt)	1,32	0,85	1,33	0,86	1,31	0,83	1,26	0,84
Инвестиции (Investitionen)*	1,21**	0,76**			1,34	0,67	1,23	0,74
Зарплата-брутто (Bruttomonatsverdienste)	1,04	0,95	1,04	0,95	1,03	0,94	1,05	0,95
Сберегательные вклады (Sparenlagen)	1,10	0,85	1,08	0,67	1,11	0,87	1,22	0,67

\* Добывающая и обрабатывающая промышленность, строительство, энерго- и водоснабжение (Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe, Energie- und Wasserversorgung).

\*\* Без энерго- и водоснабжения.

<sup>7)</sup> В расчетах здесь и далее использовались данные регионального раздела статистического ежегодника «Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland».



Ситуация существенно изменилась к моменту воссоединения. По большинству экономических и социальных параметров между новыми и старыми землями лежала пропасть.

Между тем, гигантские усилия Западной Германии и ЕС в целом привели к тому, что разрыв по уровню, прежде всего, социального развития между востоком и западом в кратчайшие сроки в значительной степени сгладился (табл. 4).

**Таблица 4.**  
**Соотношение удельных социальных показателей в новых и старых землях\***  
**(старые земли – 1)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998**	1999
Зарплата-брутто (Bruttomonatsverdienste)	...	0,45	0,61	0,61	0,66	0,69	0,67	0,68	0,74	0,74
Обеспеченность населения легковыми автомобилями (Personenkraftwagen)	0,64	...	...	...	0,89	0,91	0,92	0,93	0,95	0,95
Сберегательные вклады (Spareinlagen)***	...	...	0,44	0,47	0,50	0,54	0,55	...	0,63	0,65
Обеспеченность населения жильем (Wohnungsbestand)	1,02	1,04	1,05	1,04	1,06	1,03	1,05	1,06	1,08	...
Обеспеченность населения врачами (Ärzte)	...	0,78	0,79	0,79	0,80	0,82	0,83	0,83	0,84	0,84

\* Земля Берлин в расчетах везде относится к старым землям.

\*\* В качестве данных о населении использовались показатели 1999 г.

\*\*\* Методика исчисления этого показателя по годам не оставалась неизменной.

Как видно из табл. 4, в 1990-е гг. происходит интенсивное подтягивание социальных показателей новых земель к уровню старых. Например, в 1991 г. зарплата в новых землях составляла 45% по отношению к старым. К 1998–1999 гг. это соотношение составило уже 74%. Феерическим темпом сокращается также разрыв по обеспеченности легковыми автомобилями (не говоря уже об их качестве). Несколько в меньшей степени это касается других показателей, в частности денежных накоплений, обеспеченности населения врачами. Но и здесь ситуация меняется очень динамично.

Равенство показателей обеспеченности жильем объясняется тем, что немецкая региональная статистика приводит этот показатель не в квадратных метрах на человека, а в квартирах. Между тем, по литературным источникам [6, с. 7], средняя площадь квартир в ФРГ составляла 86 м<sup>2</sup>, в ГДР – 65 м<sup>2</sup>. При этом почти в каждой пятой не было ванной комнаты, в половине не было современной системы отопления. Считается, что качество квартир в Восточной Германии до объединения соответствовало уровню квартир в Западной Германии в 1950-е гг.

Уже к 1996–1997 гг. средняя площадь квартир на Востоке достигла 70 м<sup>2</sup>, примерно в 60% квартир есть ванна или душ и современное отопление.

Качественные изменения произошли в системе коммуникаций. По литературным источникам, к 1996–1997 гг. было создано 7,5 млн. телефонных подключений, в ГДР не было и 2 млн. При этом считается, что качество телекоммуникационной инфраструктуры на востоке выше, чем на западе [6, с. 3].

## 6. Ограничения и подводные камни регионального выравнивания

Понятно, что положения Конституции в связи с абсолютно новой ситуацией не могли быть полностью и незамедлительно перенесены на новые земли. В договоре об объединении поэтому оговорены особые положения по решению финансовых вопросов в новых землях. Федерация и старые земли в связи с воссоединением создали фонд «Германского единства» с капиталом 115 млрд. ДМ. Эти деньги предназначены для перехода к социальной рыночной экономике, совершенствования и модернизации инфраструктуры, осуществления структурных сдвигов в промышленности и сельском хозяйстве, улучшения условий жизни.

В отношении восточногерманских земель, наряду с общими существуют особые положения по распределению налога с оборота, по выплате компенсационных платежей землям и по предоставлению финансовых средств общинам.

В 1995 г. при распространении системы межбюджетных отношений на новые земли не возникло сколько-нибудь серьезных политических коллизий в связи с тем, что незадолго до этого земли-доноры в связи с особыми обстоятельствами согласились с тем, что бюджетная обеспеченность восточных земель и муниципальных образований, расположенных в восточных землях, должна составлять 105% от уровня бюджетной обеспеченности западных земель [7]. В результате возникли мощнейшие переделы капитала из западных земель в восточные (табл. 5).

Таблица 5.

### Изменение налоговых бюджетных доходов на душу населения в процессе финансового выравнивания в 1996 г.

Земли	До выравнивания, тыс. ДМ	После выравнивания, тыс. ДМ	В процентах
<b>Западные земли</b>			
Baden-Württemberg Баден-Вюртемберг	19,6	16,2	-17,3
Bayern Бавария	19,3	16,5	-14,5
Hessen Гессен	19,8	16,8	-15,1
Niedersachsen Нижняя Саксония	17,0	16,8	-1,2
Nordrhein-Westfalen Северный Рейн-Вестфалия	18,4	16,8	-8,7
Rheinland-Pfalz Рейнланд-Пфальц	17,0	16,7	-1,8
Saarland Саар	15,7	18,6	+18,5
Schleswig-Holstein Шлезвиг-Гольштейн	18,2	16,9	-7,1
Bremen Бремен	17,2	22,5	+30,8
Hamburg Гамбург	23,2	19,3	-16,8
Berlin Берлин	17,5	19,9	13,7

Продолжение таблицы

Земли	До выравнивания, тыс. ДМ	После выравнивания, тыс. ДМ	В процентах
<b>Восточные земли</b>			
Brandenburg Бранденбург	13,1	19,7	50,4
Mecklenburg-Vorpommern Мекленбург – Передняя Померания	12,8	19,6	53,1
Sachsen Саксония	12,8	21,5	68,0
Sachsen-Anhalt Саксония- Ахгальт	12,3	20,9	69,9
Thüringen Тюрингия	12,1	20,6	70,2

Источник: [12].

Обращают на себя внимание два обстоятельства:

- доля перераспределяемой (регулирующей, выравнивающей) части в бюджетах новых земель составляет гигантскую величину – от  $1/2$  до более чем  $2/3$ ;
- финансовое положение старых земель после перераспределения во многих случаях становится хуже, чем новых.

Совершенно очевидно, что перераспределение средств с подобной интенсивностью даже в процветающей экономике не может продолжаться бесконечно. Возможность и длительность осуществления подобной политики зависит от совокупности экономических, социальных и политических факторов.

Между тем многие обстоятельства объективно тормозят процессы перераспределения. Среди них можно назвать в первую очередь неадекватный рост экономического потенциала в новых землях. Остановимся на этом подробнее.

Резкий сдвиг инвестиционной деятельности на восток в реальном секторе экономики привел к тому, что уже к 1993 г. масштабы инвестиций в новых землях в расчете на душу населения превысили (на 4%) аналогичный показатель в старых землях. Пик инвестиционной активности пришелся на 1994–1996 гг. (табл. 6).

Таблица 6.

**Соотношение удельных важнейших экономических показателей  
в новых и старых землях\*  
(старые земли – 1)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998**
ВРП (Bruttoinlandsprodukt)	0,28	...	0,41	0,49	0,51	0,54	0,56	0,56
Инвестиции (Investitionen)***	0,59	0,84	1,04	1,18	1,15	1,17	1,00	...

\* Земля Берлин в расчетах везде относится к старым землям.

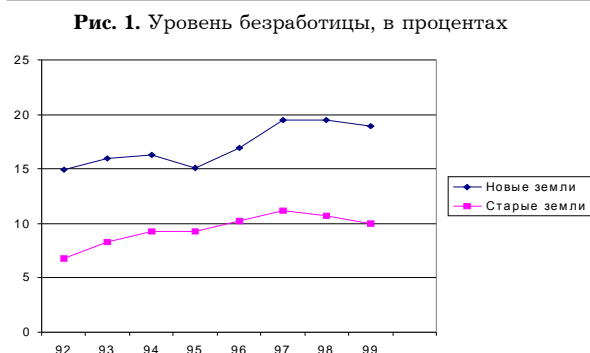
\*\* В качестве данных о населении использовались показатели 1999 г.

\*\*\* Добывающая и обрабатывающая промышленность, строительство, энерго- и водоснабжение (Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe, Energie-und Wasserversorgung).

Между тем адекватного роста ВРП не последовало. Благодаря инвестиционному буму, ВРП в расчете на душу населения в первой половине 1990-х гг. в

новых землях рос значительно быстрее, чем в старых. Но уже с 1997 г. преимущественного роста в новых землях не наблюдается, ВРП на душу населения на востоке «застрял» примерно на уровне 56% от западного показателя.

Особый разговор о безработице. Как видно на приведенном рис. 1, уровень безработицы на востоке в течение рассматриваемого периода был значительно выше, чем на западе. Но даже не это главное. Нет никаких признаков того, что происходит сближение между землями по этому показателю.



зателей, например уровня зарплаты, как это следует из табл. 4, в последние годы постепенно затухает.

Дело, однако, не сводится только к названным экономическим ограничениям.

Германский Законодатель, формулируя принципы межбюджетных отношений, заложил и конституционные пределы помощи. Он ясно дает понять: федеральная поддержка не является общегерманским Собесом, а представляет собой, прежде всего, инструмент развития. Вот основные принципы политики выравнивания:

- выравнивание финансовых потенциалов земель не должно вести ни к значительному ослаблению потенциалов земель, на которые возложены обязанности по выплате средств, ни к нивелированию финансового положения земель;
- отсутствие права у федерации использовать дополнительные субсидии, чтобы полностью уравнивать финансовые потенциалы земель или создать слабым в экономическом отношении землям финансовый потенциал выше среднего;
- финансовая поддержка должна быть только помощью собственным усилиям, но ни в коем случае не премией за недостаточное финансовое обеспечение земли по собственной вине;
- важнее всего, чтобы в самих землях воля и расчет на собственные силы не ослабевали и чтобы не нарушалось стремление к собственной инициативе и росту производства.

Федеральный конституционный суд провозгласил «запрещение нивелирования» и оценил многолетнюю практику предоставления субсидий одной и той же земле как антиконституционную [5, с. 100, 115].

Центральный, по нашему мнению, вопрос, порождающий известную политическую напряженность, может быть сформулирован следующим образом:

- соответствуют ли изложенные выше принципы реальной политике регионального выравнивания;
- удастся ли осуществить главную идею Законодателя о нахождении золотой середины между независимостью и самостоятельностью земель и общей солидарной ответственностью всех земель за существование и независимость федерации в целом, обеспечение общеэкономического равновесия.

Можно предположить, что потенциал ослабления региональных социальных диспропорций, подъем жизненного уровня на востоке, основанный на перераспределении финансовых ресурсов, в значительной степени исчерпан. По-видимому, в дальнейшем рост благосостояния в новых землях будет во все большей степени определяться эффективностью развития экономики самих этих земель, все большей автономией земельных бюджетов.

## 7. Вместо заключения

Земли-доноры (Бавария, Баден – Вюртемберг, Гессен) подали ходатайство в ФКС, будучи недовольны «уравниловкой»:

- передачей слишком большой доли своих доходов федеральным землям, имеющим низкий бюджетный потенциал;
- отсутствием стимулов к повышению собственной бюджетной обеспеченности.

Они требовали уйти от бюджетного федерализма, ориентированного на взаимопомощь, сделать главный акцент на соревновании между землями, каждая из которых должна стремиться увеличить свои налоговые доходы.

Суд признал существующий порядок перераспределения средств конституционным, однако нынешнее регулирование, согласно его решению от ноября 2000 г., действует до 2004 г. Суд признал необходимым разработать долгосрочные, логичные и понятные механизмы выравнивания финансов в федеральной системе [8].

В конце июня 2001 г. премьер-министры всех 16 земель со своими министрами финансов и квалифицированным аппаратом собрались в Берлине на два дня для обсуждения новой концепции регионального выравнивания, имея в виду предложить Парламенту нового созыва в 2004 г. их согласованную позицию. Каждое поступающее предложение тут же оценивалось землями с помощью персональных компьютеров. После бурных дискуссий компромисс между интересами земель-доноров и реципиентов был найден [9].

Коротко говоря, он состоит в следующем. Земли-доноры могут рассчитывать на то, что фиксированная доля прироста налоговых поступлений сверх средней по стране (12%) остается в их распоряжении и не может являться объектом межрегионального выравнивания. Правда, при подсчете финансового потенциала земель теперь будет учитываться не 50% налоговых поступлений общин, как раньше, а 64%. Тем не менее, каждая из богатых земель перераспределяет ежегодно в пользу бедных на 200–400 млн. ДМ меньше. Тем самым возрождаются стимулы к наращиванию налогового потенциала. Одновременно земли-получатели федеральной поддержки не будут испытывать дополнительных финансовых неудобств. Каким образом? Предполагается, что федерация возьмет на себя эти выпадающие финансовые потоки.

Помощь новым землям для развития инфраструктуры и поддержки экономики в течение 15 лет (2005–2020) составит 306 млрд. ДМ. Создается Фонд Германского единства II с совокупным бюджетом 206 млрд. ДМ. Еще 100 млрд. ДМ поступает «из центра» в новые земли по другим каналам. При этом годовые трансферты в течение 15-летнего периода постепенно уменьшаются. После 2020 г. особая поддержка новым землям прекращается. Иначе говоря, предполагается, что выравнивание жизненного уровня на востоке и западе потребует жизни одного поколения.

Таким образом, как это и следует из решения Конституционного суда, современная совокупная позиция земель базируется на доминанте общих интересов ФРГ. Принципиальная схема регионального выравнивания, ее идеология не меняются. Меняются лишь некоторые, хотя и достаточно важные параметры горизонтального и вертикального распределения.

\*            \*  
\*  
\*

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Уишлейд Ф., Юилл Д. Системы выделения регионов в Европе: возможные уроки для России. / Сб. «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии», вып. 2. Новосибирск, 2000.
2. Подпорина И. Бюджетный федерализм – собственность – финансовый потенциал региона / В кн.: «Вторая Международная конференция по федерализму (труды конференции)». М., 1997. С. 126.
3. Лавровский Б. Региональная асимметрия в Российской Федерации: измерение и регулирование / В кн. «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии». Проект ТАСИС EDRUS 9602. Москва–Новосибирск, 2000.
4. Поздняков А., Лавровский Б., Масаков В. Политика регионального выравнивания в России (основные подходы и принципы) // Вопросы экономики, № 10, 2000.
5. Государственное право Германии, т. 2 (Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Herausgegeben von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Heidelberg, 1987–1992). М., 1994.
6. Прыжок в будущее (Der Sprung in die Moderne). BASIS – INFO, IN – PRESS, 19–1997/Экономика. С. 7.
7. Vesper D. Quo vadis, Länderfinanzausgleich?, Wochenbericht 26/2000, DIW.
8. Мибах К. Федерализм в развитии. Дискуссии о федеральном финансовом законодательстве в Германии (Foederalismus im Wandel). BASIS – INFO, IN – PRESS, 2–2001/Внутренняя политика, Право.
9. Berliner Zeitung, 25.06.2001.
10. Мещерякова О. Налоговые системы развитых стран мира (справочник). М., 1995. С. 75.
11. 16 земель – одно государство: о федеративном устройстве ФРГ (16 Länder, ein Staat), BASIS – INFO, IN – Press, 27–1999/Правительство. С. 9.
12. Игудин А., Попонина Н. Некоторые проблемы межбюджетных отношений в Германии и России // Финансы, 1999, № 4. С. 51.