

Перспективы развития бюджетного федерализма в России

Андрей Юшков

Леонтьевский центр, Санкт-Петербург



Содержание

- Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост: краткие результаты эмпирического исследования
- Бюджеты российских регионов-доноров: динамика последних лет
- Сценарии реформирования бюджетного федерализма: возможные пути увеличения самостоятельности регионов

Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост

- Значительное количество современных эмпирических исследований – как межстрановых, так и региональных (обзор – см. Martinez-Vazquez, McNab, 2003; Baskaran, Feld, Schnellenbach, 2016)
- Отсутствие консенсуса относительно направления и значимости взаимосвязи между этими индикаторами
- Результаты последних работ свидетельствуют о том, что подтверждается **гипотеза о сходимости**: достижение баланса между доходами и расходами на нижних уровнях управления положительно связано с перспективами роста экономики (Cantarero, Perez-Gonzalez, 2009; Gemmel et al., 2013; Rodriguez-Pose, Kroijer, 2009)

Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост

- Исследования по России:
 - Положительная связь между **внутрирегиональной децентрализацией доходов** и ростом промышленного производства в регионе (Freinkman, Yossifov, 1999)
 - Положительная взаимосвязь между **налоговой автономией регионов** и их экономическим ростом; убывающий эффект с возрастанием рентных доходов (Desai, Freinkman, Goldberg, 2005)
 - **Внутрирегиональная децентрализация расходов** положительно связана с региональным экономическим ростом, но не в период экономических кризисов (Alexeev, 2016)

БД и ЭР в российских регионах: данные

- Панельная база данных по 78 регионам России за период 2005-2012 гг.
- Источники информации: Росстат, Минфин РФ, Казначейство
- 4 основных измерения децентрализации
 - DEC_1 – децентрализация доходов внутри региона (доходы местных бюджетов / доходы консолидированного регионального бюджета)
 - DEC_2 – децентрализация расходов внутри региона
 - AU – индекс муниципальной автономии (доля доходов местных бюджетов, сгенерированных самостоятельно)
 - IGG – трансфертная зависимость региона (доля МБТ в доходах консолидированного регионального бюджета)

БД и ЭР в российских регионах: методология

$$GRP_GR_{it} = \alpha_i + \lambda_t + \beta_D DEC_{it} + \beta_T TAX_{it} + \gamma' X_{it} + \varepsilon_{it}$$

- Two-way fixed-effects (FE) panel data analysis
- GRP_GR_{it} – рост ВРП на душу населения
- α_i – ненаблюдаемые региональные фиксированные эффекты
- λ_t – временные эффекты
- DEC_{it} – одно из измерений децентрализации
- TAX_{it} – индекс налоговой нагрузки
- X_{it} – набор базовых и контрольных независимых переменных
- ε_{it} – случайная ошибка

Table 1. Fixed Effects Model with Time Dummies (2005-2012)**Dependent variable – GRP per capita growth rate**

	(DEC_1)	(DEC_2)	(AU)	(IGG)
DEC_VAR	-0.0422 (-1.00)	-0.0559** (-2.12)	-0.0169 (-0.70)	0.0824* (1.81)
POP_GR	-0.0031 (-0.91)	-0.0038 (-1.07)	-0.0029 (-0.84)	-0.0034 (-1.01)
<u>INV_SHARE</u>	0.0853** (2.42)	0.0820** (2.30)	0.0886** (2.58)	0.0788** (2.39)
<u>TAX_IN_GRP</u>	-0.2739*** (-3.05)	-0.2779*** (-3.18)	-0.2713*** (-2.93)	-0.2026** (-2.46)
<u>GRP_PC_LAG</u>	-0.1156*** (-3.76)	-0.1156*** (-3.86)	-0.1160*** (-3.71)	-0.1109*** (-3.71)
ALUMNI	4.7838* (1.76)	4.8654* (1.76)	4.8321* (1.79)	4.4423* (1.67)
INFL_T-1	-0.3822** (-2.10)	-0.3900** (-2.20)	-0.3868** (-2.15)	-0.3832** (-2.29)
<u>SHARE_RES</u>	0.5641*** (3.20)	0.5226*** (2.64)	0.5711*** (3.06)	0.5841*** (2.82)
OPENNESS	-0.0194 (-1.51)	-0.0192 (-1.50)	-0.0193 (-1.53)	-0.0238* (-1.74)
Constant	1.2734*** (4.02)	1.2760*** (4.13)	1.2771*** (3.95)	1.2218*** (3.95)
<i>Time dummies</i>	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>Observations</i>	623	623	623	623
<i>R²</i>	0.6149	0.6156	0.6136	0.6178

*Notes:**t* statistics in parentheses; standard errors are cluster-robust;* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$ (significance levels);

Основные выводы по итогам анализа

- **Разрыв между собственными доходами и расходами** регионов и муниципалитетов значителен, а также негативно связан с перспективами роста экономики
- Трансферты в доходах регионов положительно связаны с экономическим ростом, но если исключить из анализа кризисные годы, значимость такой взаимосвязи резко сокращается

→ **Увеличение собственных доходов** нижних уровней бюджетной системы позволит устранить существующий разрыв, что будет способствовать увеличению количества финансово самостоятельных регионов и улучшит перспективы регионального экономического роста

Российские регионы-доноры

- Субъекты РФ, не получающие дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности
- Основа бюджетной системы (генерируют 80% налоговых поступлений в КБ РФ), финансовый источник выравнивания дотационных регионов
- Динамика последних 10 лет: **25 доноров в 2006 г. → 14 доноров в 2015-16 гг.**
- Причины сокращения:
 - Экономические кризисы 2008-2009 гг. и с 2013 года
 - Политика центра по концентрации бюджетных доходов на федеральном уровне (НДПИ, акцизы на нефтепродукты, НП)

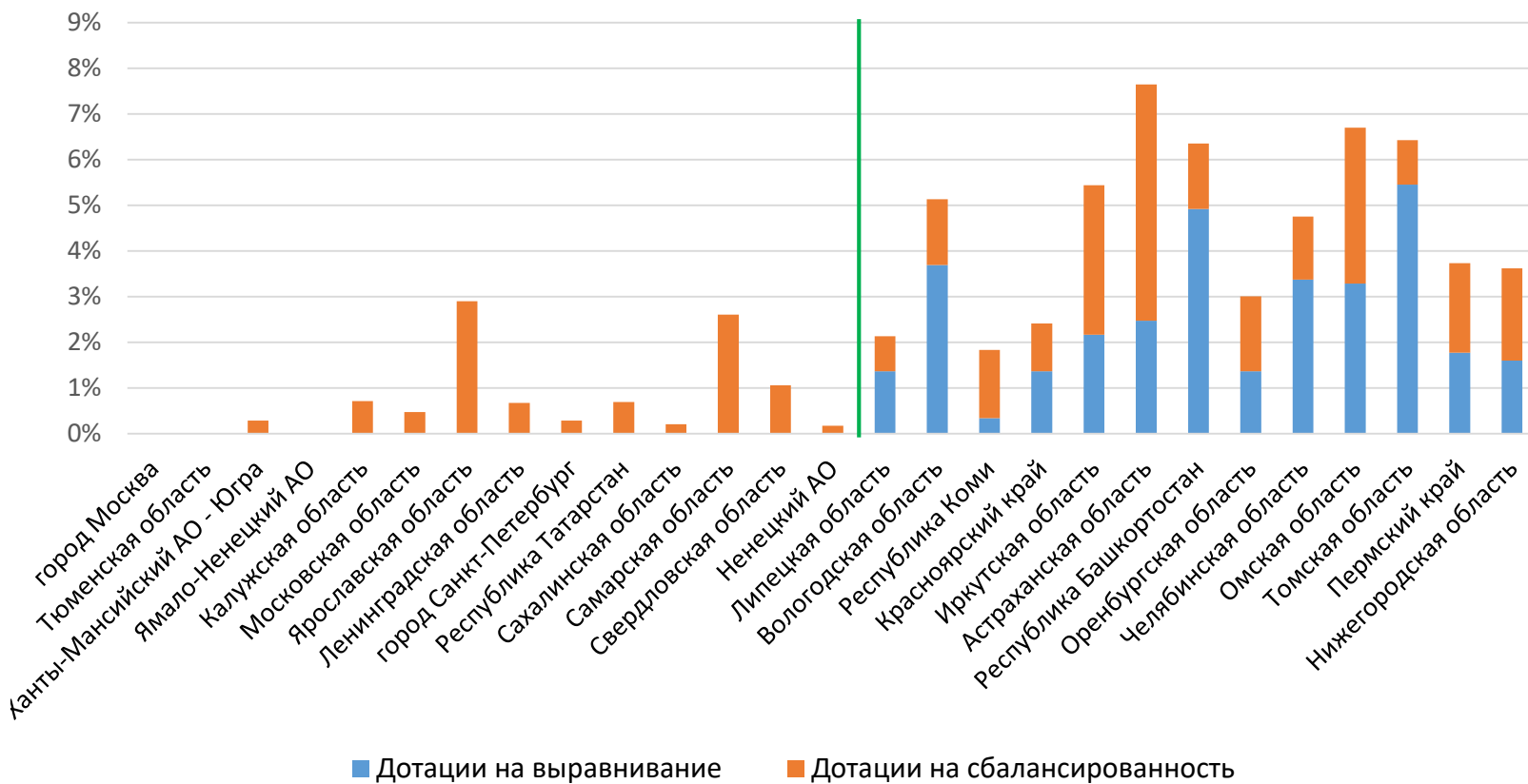
Типологизация регионов-доноров

27 субъектов РФ, которые в 2005-2006 гг. не получали дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. В 2015-2016 годах только 14 сохранили статус доноров

Остались донорами			Утратили статус доноров		
Ядро	Лидеры по темпам роста налоговых поступлений	Неустойчивые	По внутренним причинам (сокращение прибыли и т.п.)	Пострадавшие от изменений бюджетной политики федерального центра	По совокупности причин, с компенсацией в виде трансфертов
Москва, Тюменская область, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО	Сахалинская область, Калужская область, СПб, Московская область, Ленинградская область, Татарстан, Ярославская область	Свердловская область, Самарская область, Ненецкий АО	Вологодская область, Липецкая область, Республика Коми	Красноярский край, Иркутская область, Астраханская область	Челябинская область, Оренбургская область, Томская область, Башкортостан, Омская область, Пермский край, Нижегородская область

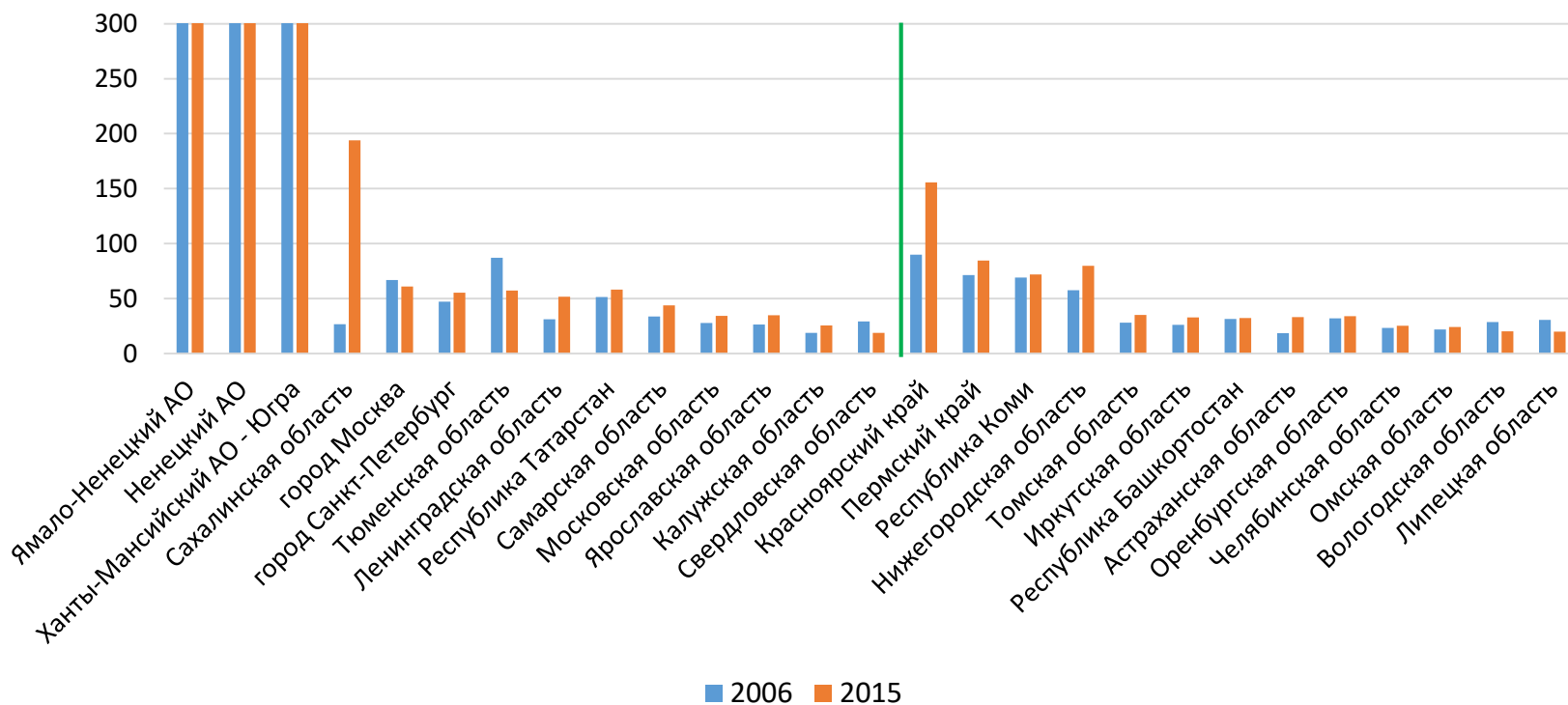
Межбюджетные трансферты как инструмент влияния на доноров

Доля дотаций в доходах КБ субъектов РФ, 2015



Налоговый потенциал регионов и донорство

Налоговые поступления на душу населения
в ценах 2006 г., тыс. руб., нормированные по стоимости
фиксированного набора потребительских товаров и услуг



Сценарии реформирования бюджетного федерализма: возможные пути увеличения региональных доходов

- **Консервативный сценарий**

- передача на региональный уровень налоговых поступлений от акцизов на табачные изделия (50%) и акцизов на алкогольную продукцию с об. долей этилового спирта свыше 9 процентов (100%)
- *Мотивация: хорошей практикой в развитых федерациях (США, Канада, Австралия) является разделение табачных акцизов между уровнями бюджетной системы*

Сценарии реформирования бюджетного федерализма: возможные пути увеличения региональных доходов

- **Умеренный сценарий**

- передача на региональный уровень акцизов в соответствии с консервативным сценарием + 3% ставки налога на прибыль, зачисляемых в федеральный бюджет
- *Мотивация: зачисление налога на прибыль полностью в региональные бюджеты может стать положительным стимулом к наращиванию налоговой базы (кроме того, этот налог не является наиболее приемлемым для выравнивания бюджетной обеспеченности)*

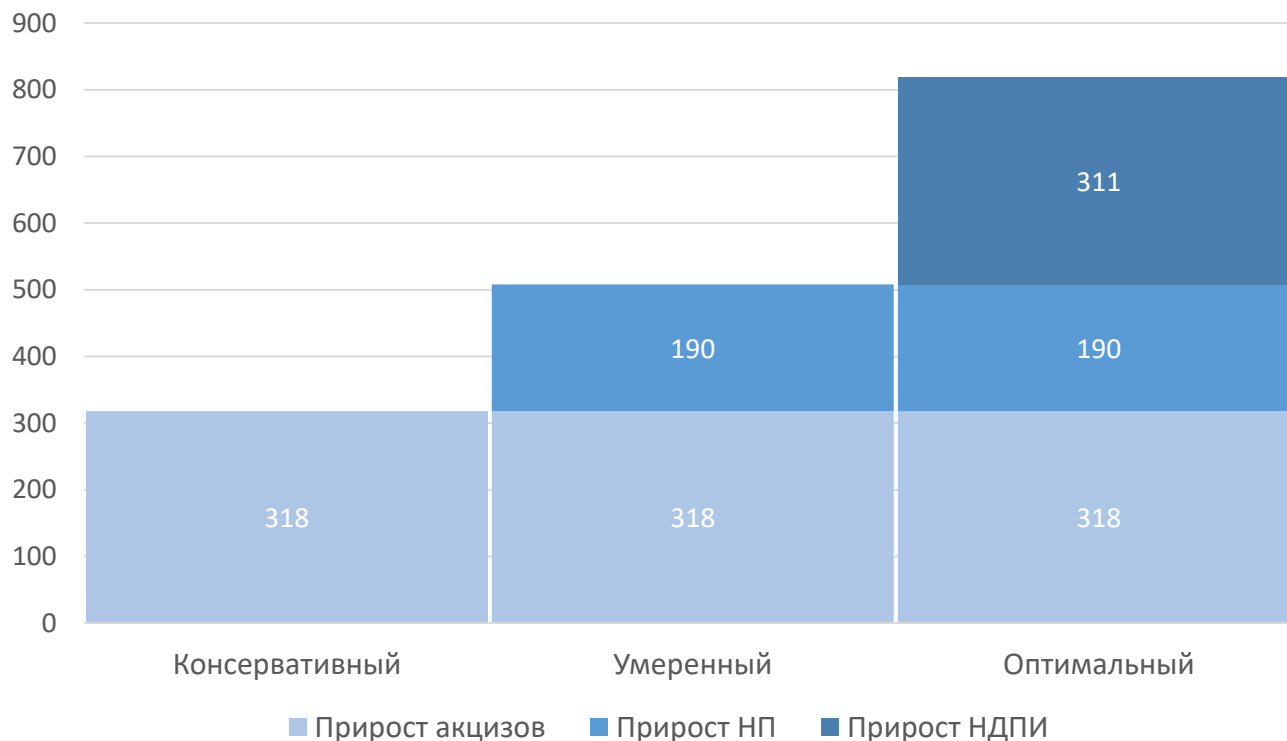
Сценарии реформирования бюджетного федерализма: возможные пути увеличения региональных доходов

• Оптимальный сценарий

- передача на региональный уровень акцизов и налога на прибыль в соответствии с умеренным сценарием + 30% налога на добычу полезных ископаемых в виде нефти (за исключением Ханты-Мансийского автономного округа)
- *Мотивация: в крупных государствах, богатых природными ресурсами (США, Канада, Китай, Индия, Австралия, Россия начала 2000-х), налоги на добычу полезных ископаемых также делятся между Ф и Р уровнями (Bauer et al., 2016)*

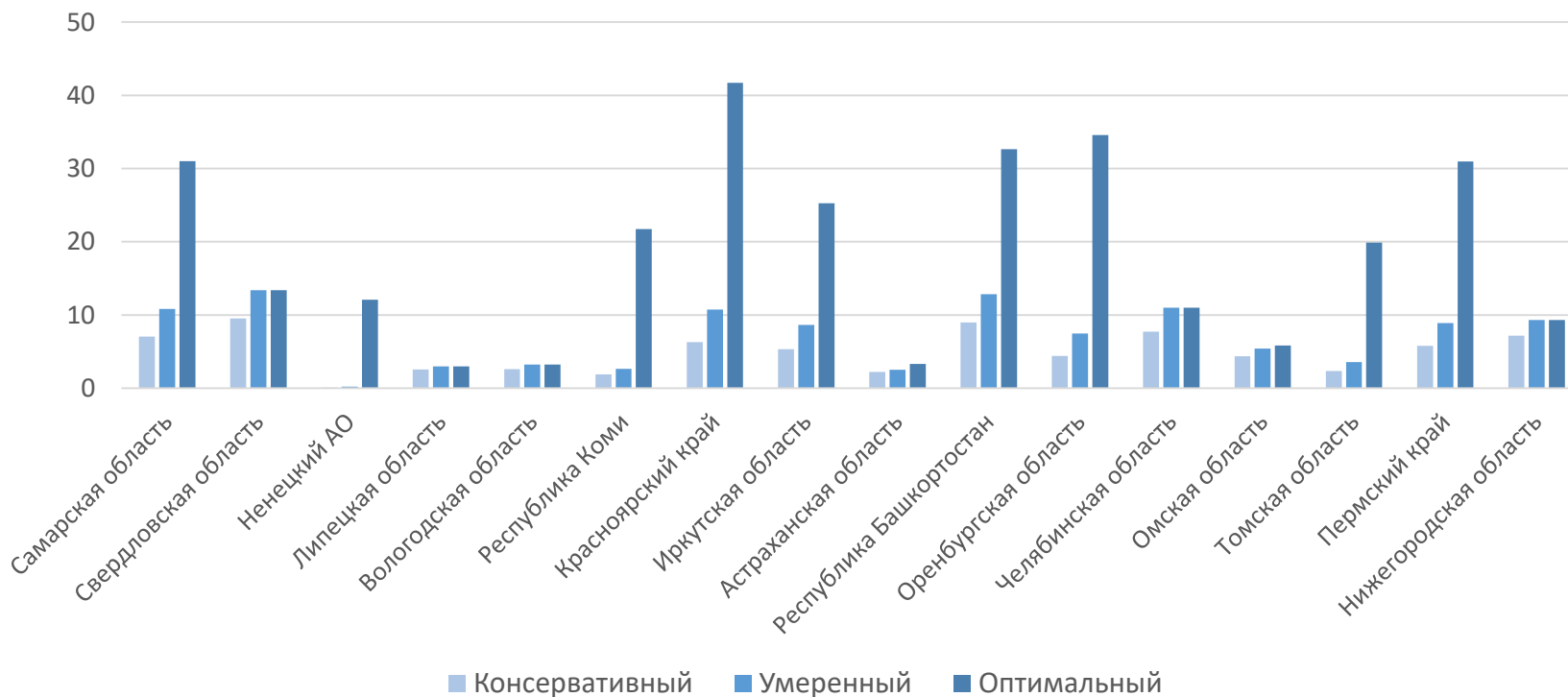
Сценарии реформирования бюджетного федерализма: результаты расчетов

Возможный прирост налоговых доходов региональных бюджетов, млрд. руб.



Сценарии реформирования бюджетного федерализма: результаты расчетов

**Возможный прирост налоговых доходов бюджетов
неустойчивых доноров и регионов, выбывших из категории
доноров, млрд. рублей**



Спасибо за внимание!

yushkov@leontief.ru

