

Мамедов А.А.¹, Авксентьев Н.А.¹, Семенова Р.И.²

¹ *Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва*

² *Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара, г. Москва*

Факторы бюджетной децентрализации на региональном уровне в России и США

АННОТАЦИЯ:

Статья посвящена как изучению самого явления «децентрализации государственного управления» (в частности, поиску адекватного способа ее измерения), так и определению объясняющих его факторов на основе построения модели внутрирегиональной децентрализации и ее эконометрического оценивания (на примере регионов России и штатов США), что являлось конечной целью проведенного авторами исследования. Получение оценки степени децентрализации при этом можно рассматривать как первый шаг на пути достижения более важной цели – оценки влияния децентрализации на социально-экономическое развитие, рост реального сектора экономики в регионах, что будет являться предметом дальнейших исследований авторов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *децентрализация управления, финансовая децентрализация, межбюджетные отношения, государственные расходы, региональная дифференциация, субнациональные бюджеты*

JEL: *H61, O57, R10*

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Мамедов А.А., Авксентьев Н.А., Семенова Р.И. Факторы бюджетной децентрализации на региональном уровне в России и США // Российское предпринимательство. — 2016. — Т. 17. — № 2. — С. 233–240. — doi: [10.18334/rp.17.2.2211](https://doi.org/10.18334/rp.17.2.2211)

Мамедов Арсений Алиевич, старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва (mamedov@ranepa.ru)

Авксентьев Николай Александрович, научный сотрудник Центра исследований региональных реформ Института прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва

Семенова Роза Игоревна, научный сотрудник лаборатории бюджетной политики, Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара, г. Москва

ПОСТУПИЛО В РЕДАКЦИЮ: 27.11.2015 / ОПУБЛИКОВАНО: 31.01.2016

ОТКРЫТЫЙ ДОСТУП: <http://dx.doi.org/10.18334/rp.17.2.2211>

(с) Мамедов А.А., Авксентьев Н.А., Семенова Р.И. / Публикация:
ООО Издательство "Креативная экономика"

Статья распространяется по лицензии Creative Commons CC BY-NC-ND
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>)

ЯЗЫК ПУБЛИКАЦИИ: русский



Введение

Под децентрализацией управления понимается передача инициативы и ответственности за проведение социально-экономической политики на нижестоящие уровни власти, а также соответствующие возможности определения субнациональными властями своей бюджетной политики (размера и структуры своих бюджетов).

За последние 20–30 лет тенденции к децентрализации управления общественным сектором затронули не только страны с федеративным, но и с унитарным устройством. В то же время степень децентрализации заметно различается даже среди стран ОЭСР, не говоря уже о сопоставлении развитых и развивающихся стран. Таким образом, актуальным для Российской Федерации в первую очередь является получение адекватной оценки степени децентрализации и определение ее факторов. С учетом того что Россия – федеративная страна, особый интерес представляет изучение и оценка факторов, влияющих на различия в уровне децентрализации отдельных регионов (децентрализация на уровне регионы – муниципалитеты).

В текущих условиях развития России децентрализация управления многими исследователями [1, 2] рассматривается не просто как одно из наиболее важных явлений в бюджетной сфере, а как одно из ключевых условий модернизации экономики России. Этот вопрос является также предметом дискуссии в правительстве и в экспертных кругах. Так, на Санкт-Петербургском экономическом форуме в 2011 году был поставлен вопрос о децентрализации полномочий как одной из наиболее важных задач на пути модернизации российской экономики, в течение 2011–2015 гг. идея децентрализации неоднократно рассматривалась на заседаниях Государственного совета Российской Федерации.

Объектом исследования являются не только межбюджетные отношения между региональным правительством и муниципалитетами в Российской Федерации (принципы распределения доходных источников и расходных полномочий между уровнями управления), но и бюджетные системы штатов США. По мнению исследователей [3], США представляет собой страну с классическим федеративным устройством. Таким образом, ее можно рассматривать как некий эталон (реалистичный стандарт) системы межбюджетных отношений, что как раз объясняет выбор данной страны в качестве еще одного объекта исследования для сопоставления результатов по выявлению факторов

внутрирегиональной децентрализации в России с результатами по США в рамках единого методологического подхода.

Изучение базы данных показателей фискальной децентрализации ОЭСР, расширяющей рамки традиционных взглядов на оценку степени децентрализации по доходным и расходным характеристикам [4], подводит к выводу о сложности разделения размера бюджета субнационального правительства и его фактической фискальной силы (права регулировать собственные налоговые поступления), которая может приводить к переоценке степени фискальной децентрализации. Эксперты ОЭСР частично решают эту проблему с помощью исключения из субнациональных налогов доходов, полученных субнациональными властями в результате налогового распределения, и доходов, образованных в результате поступления налогов, формально находящихся под полным контролем центрального правительства. Однако по-прежнему отдельные методологические вопросы, связанные с уточнением определения налогового распределения и отделением от него межбюджетных трансфертов общего характера (что считать налоговыми поступлениями, а что трансфертами), являются до конца не решенными.

На основе анализа различных теоретических и эмпирических исследований бюджетной децентрализации [5–9] обосновывается необходимость проведения дополнительной работы по улучшению качества данных и способов измерения фискальной децентрализации. Уровень децентрализации, определяемый стандартными показателями налоговой (доходной) и расходной бюджетной децентрализации (как доля расходов/доходов субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете) в большинстве случаев не является адекватным отражением масштаба финансовой автономии субнациональных властей, что требует более продуманного и обоснованного подхода к его оценке.

Принимая во внимание сделанный вывод, авторы настоящего исследования осознают ограниченность используемого в качестве базового индикатора бюджетной децентрализации доли расходов муниципальных образований в расходах консолидированного регионального бюджета (без учета субвенций). Однако из всех доступных измерений он является наилучшей аппроксимацией изучаемого явления децентрализации государственного управления. Что касается стандартного показателя «налоговой децентрализации», то, по

мнению авторов, он является менее удачным для использования в качестве объясняемой переменной в модели оценки фискальной децентрализации на региональном уровне, поскольку скорее отражает доходные характеристики регионального правительства (бюджетную обеспеченность), нежели является мерой фискальной независимости муниципальных властей. Фактически в российских условиях доля налоговых доходов скорее отражает процессы бюджетной централизации.

Анализ теоретических и эмпирических исследований [10–16], посвященных определению факторов бюджетной децентрализации, в т.ч. на региональном уровне, показал, что в целом можно выделить 7 основных факторов, влияющих на уровень бюджетной децентрализации (с положительным или отрицательным знаком): «размер региона» (+), «степень урбанизации» (+/-), «уровень дохода» (+/-), «транспортная доступность» (-), «этнолингвистическая разнородность» (+/-), «неравномерность распределения доходов населения», которую можно интерпретировать как обратный по смыслу фактор «спроса на перераспределение доходов» (-), а также как «разнообразие предпочтений» (+), «эффект от “незаработанных” правительствами доходов» (-), что, в частности, касается «рентных доходов».

Именно указанные выше факторы и легли в основу модели бюджетной децентрализации на уровне регионов в России и США, которая оценивалась эконометрическими методами¹. В эмпирических моделях также были учтены специфические особенности разных стран (такие как факт отнесения региона к «республике» в РФ и факт отнесения к «юго-восточным штатам» в США, которые выражают некоторые специфические особенности изучаемых территорий).

В результате проведения исследования факторов внутрирегиональной децентрализации в России и США были получены в целом схожие результаты по странам (табл.).

¹ В качестве основной модели, при условии анализа панельных данных (73 региона в РФ в 2005–2009 гг., 50 штатов США в 1997–2012 гг.), использовалась модель с «между» (between) эффектами, позволяющая делать выводы в пространственном (cross-section) разрезе.

Таблица

Сравнение результатов выявленных факторов децентрализации в России и США и их эффектов

<i>«Теоретический» фактор и эффект</i>	<i>Россия (фактические переменные, знак)</i>	<i>США (фактические переменная, знак)</i>
«Размер региона» с демографической точки зрения (+)	Численность населения (+)	Численность населения (+)
«Размер региона» с географической точки зрения (+) / «транспортная доступность» (-)	Площадь региона (+) Плотность автодорог (-) Расстояние от Москвы (-)	Площадь региона (+)
«Спрос на перераспределение доходов населения» (-) / «разнообразие предпочтений» (+)	Доля трудоспособного населения (+) Доля социальных трансфертов (-) Коэффициент Джини (0), Доля «бедных» (0)	Коэффициент Джини (+)
«Этническая разнородность»: если «страх сепаратизма», то (-); если «разнообразие предпочтений», то (+)	Коэффициент этнической разнородности (-) Доля русских (+)	Коэффициент этнической разнородности (-) Доля «белого населения» (+)
«Степень урбанизации региона» (+)	Доля городского населения (+)	Доля городского населения (+)
«Эффект незаработанных доходов» (-) (рентные доходы)	Доля добывающей промышленности в ВРП (0) Доля НДС в налоговых доходах, собранных на территории региона (0)	ВДС сектора добывающей промышленности в расчете на душу населения (-) Доля добывающей промышленности в ВВП штата (0)
«Размер дохода» (для условно развивающихся стран (+), для условно развитых стран (-))	ВРП на душу населения (+) Дотационность региона (-) Доля экспорта в ВРП (+)	ВВП штата (0) Дотационность штата (0)
Дополнительные факторы уровня социально-экономического развития, в т.ч. уровень образования населения (+)	Незначимы	Незначимы
Специфика	Республика (-)	Южные штаты (+)

Заключение

1. Выявленные из анализа научной литературы 7 теоретических эффектов основного набора факторов децентрализации нашли в целом свое подтверждение на эмпирических данных обеих стран, что является, несомненно, интересным результатом. В результате можно говорить о том, что несмотря на существенные различия с

моделями федерализма в России и США как на национальном, так и на субнациональном уровне, набор базовых факторов, определяющих уровень расходной децентрализации, достаточно близок (как в плане значимости того или иного фактора, так и с точки зрения направления его влияния на децентрализацию).

2. К основным результатам исследования можно также отнести получение расчетной модели расходной децентрализации в РФ, которую можно использовать в дальнейших исследованиях эффектов децентрализации управления на субнациональном уровне, в частности для того, чтобы определить значимость влияния данного фактора на экономическое развитие в российских регионах. Такая попытка уже предпринималась [17], но пока для Российской Федерации был получен отрицательный результат влияния расходной децентрализации на региональный экономический рост. Имеет смысл уточнить методику расчетов автора работы [17], скорректировав ее с учетом возможности взаимного влияния децентрализации и экономического роста (т.е. учесть проблему эндогенности).

3. Полученные результаты требуют максимально аккуратной интерпретации при переходе от количественного анализа (расходной децентрализации как доли расходов) к вопросу финансовой автономии муниципалитетов. Как уже было указано выше, использованный в исследовании показатель является лишь некой очень приближенной оценкой реальной бюджетной децентрализации и автономии субнациональных властей. Также необходимо учитывать, что при схожести полученных результатов по России и США к одинаковому результату могут приводить различные механизмы влияния того или иного фактора на уровень децентрализации (тем более, что даже в теории для ряда факторов существуют различные гипотезы).

ИСТОЧНИКИ:

1. Бухвальд Е.М., Виленский А.В. Децентрализация в государственной политике развития и поддержки малого и среднего предпринимательства в России // *Вестник Института экономики Российской академии наук*. — 2015. — № 1. — С. 81-96.
2. Бухвальд Е.М. Инновационное развитие регионов: роль децентрализации полномочий // *Пространственная экономика*. — 2013. — № 1. — С. 55-71.
3. *Oates W.E. Fiscal Federalism*. — New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972. — 256 p.
4. *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and policies* [Electronic resource] / OECD; Korea Institute of Public Finance. — OECD Publishing, 2013. — (Fiscal Federalism Studies). — Mode of access: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174849-en>

5. *Bach S., Blöchliger H., Wallau D.* The Spending Power of Sub-central Governments: A Pilot Study [Electronic resource]. — 2009. — OECD Economics Department Working Paper № 705. — Mode of access: <http://dx.doi.org/10.1787/223123781022>
6. Intergovernmental Grants and Decentralized Public Spending / D. Bergvall, C. Charbit, D.-J. Kraan, O. Merk // OECD Journal of Budgeting. — 2006. — № 24. — P. 111–158. — doi: [10.1787/budget-v5-art24-en](https://doi.org/10.1787/budget-v5-art24-en)
7. *Blöchliger H., Vammalle C.* Intergovernmental Grants in OECD Countries: Trends and some Policy Issues [Electronic resource] // General Grants Versus Earmarked Grants: Theory and Practice. — The Korea Institute of Public Finance and the Danish, Ministry of Interior and Health, 2010. — 424 p. — P. 167-190. — Mode of access: http://www.svt.ntnu.no/iso/Lars.Borge/general_grants_versus_earmarked_grants_theory_and_practice.pdf
8. *Blöchliger H., King D.* Less than You Thought: the Fiscal Autonomy of Sub-central Governments // OECD Economic Studies. — 2006. — № 12. — P. 155–188. — doi: [10.1787/eco_studies-v2006-art12-en](https://doi.org/10.1787/eco_studies-v2006-art12-en)
9. *Blöchliger H., Petzold O.* Finding the Dividing Line between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation [Electronic resource]. — 2009. — OECD Working Paper on Fiscal Federalism № 10. — Mode of access: doi: [10.1787/5k97b10vbnw-en](https://doi.org/10.1787/5k97b10vbnw-en)
10. *Wallis J.J., Oates W.E.* Decentralization in the Public Sector: an Empirical Study of State and Local Government // Fiscal Federalism: Quantities Studies. — Chicago: University of Chicago press, 1988. — 272 p. — P. 5–32.
11. What drives Fiscal Decentralization? [Electronic resource] / P. Bodman, K. Ford, T. Gole [et al.] // The University of Queensland. — 2009. — Mode of access: <http://www.uq.edu.au/economics/mrg/3009.pdf>
12. *Canavire-Bacarreza G., Martinez-Vazquez J.* Reexamining the Determinants of Fiscal Decentralization: What is the Role of Geography? [Electronic resource] // International Center for Public Policy. — 2012. — International Center for Public Policy working paper № 12-11. — Mode of access: <http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp1211.pdf>
13. *Freinkman L., Plekhanov A.* What determines the Extent of Fiscal Decentralization? The Russian Paradox [Electronic resource] // The World Bank. — 2005. — World Bank working paper № WPS3710. — Mode of access: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2005/09/6271190/determines-extent-fiscal-decentralization-russian-paradox>
14. *Jametti M., Joanis M.* Electoral Competition as a Determinant of Fiscal Decentralization [Electronic resource] // Social Science Research Network. — 2011. — CESifo Working paper № 3574. — Mode of access: <http://ssrn.com/abstract=1931489> (64 страны за 1990–2006 годы)
15. *Panizza U.* On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence // Journal of Public Economics. — 1999. — Vol. 74. — Is. 1. — P. 97–139. (56 стран за 1975 – 1985 годы)
16. *Prud'homme R.* The dangers of decentralization // The World Bank Research Observer. — 1995. — Vol. 10. — Is. 2. — P. 201-220.
17. *Yushkov A.* Fiscal Decentralization and Regional Economic Growth: The Case of the Russian Federation: Master Thesis [Electronic resource] // Social Science Research Network. — 2014. — Mode of access: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2518319>

Arseny A.Mamedov, Senior Researcher of Tax Policy Research Laboratory, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Moscow
Nikolai A. Avksentiev, Researcher, Center for Regional reform studies Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Moscow
Roza I. Semenova, Researcher, Laboratory of fiscal policy, Gaidar Institute for Economic Policy, Moscow

Factors fiscal decentralization at the regional level in Russia and the USA

ABSTRACT:

The article studies the phenomenon of “decentralized governance” (in particular, the search for an appropriate way of measuring it) and its explaining factors based on the construction of a model of intra-regional decentralization and its econometric estimation (for example, regions of Russia and states of the USA), which was the ultimate goal of the study conducted by its authors. Assessing the degree of decentralization in this case can be seen as the first step towards a larger goal, i.e. evaluation of the impact of decentralization on the social and economic development, the growth of the real sector of the economy in the regions that will be the subject of further studies of the authors.

KEYWORDS: decentralization of governance, fiscal decentralization, intergovernmental relations, public expenditure, regional differentiation, sub-national budgets
