

Экономика



за ЖИЗНЬ

Бедные, бедные регионы

Бюджетный федерализм в России

Ирина Филиппова (ЭФ МГУ, Институт Гайдара)

Я могу процитировать, когда Дмитрий Козак был главой аппарата правительства, он сказал фразу в отношении налоговой системы: «Мы имеем налоговую систему не просто унитарного государства, являясь федеративным государством, а маленького унитарного государства, являясь несомненно большой страной»

А.А. Аузан

О чем поговорим?

- ❖ Федерализм: что такое и зачем – взгляд экономистов
- ❖ Федерализм в России: обзор системы
Тест на выполнение предпосылок эффективности
- ❖ Распределение налоговых доходов
Какие стимулы формирует налоговая система
- ❖ Распределение трансфертов
Центр и регионы
- ❖ Расходные обязательства
Во тьме российской статистики

Федерализм

Иерархическая структура управления и территориальное разделение властей

Нормативный вопрос: каким образом должны быть распределены властные полномочия и финансовые ресурсы между уровнями бюджетов?

Позитивный вопрос: какие стимулы предоставляет текущая система распределения властных полномочий и ресурсов?

Теорема о децентрализации

- Местное правительство более информировано о нуждах местного сообщества (Hayek, 1945)
- Люди могут «голосовать ногами» (Tiebout, 1956)
- Идея идеального соответствия (англ. perfect correspondence, Oates, 1972)

Каждая группа лиц со своими интересами по производству общественных благ имеет своё правительство и, соответственно, решение о количестве производимых общественных благ

Условия:

- отсутствуют межрегиональные экстерналии
- отсутствует эффект масштаба

Неявные условия: мобильность населения

Механизм эффективности федерализма

Парето-эффективному состоянию возможен по следующим причинам (Tresch, 2002):

- 1) Возможность поиска своего наиболее предпочтительного набора общественных благ приведет к решению проблемы безбилетника, связанной с финансированием неисключаемых благ (англ. nonexclusive goods)
- 2) Люди со схожими предпочтениями будут собираться вместе, что обеспечит наилучшее соответствие объему производимых общественных благ их предпочтениям
- 3) Общественные блага будут производиться по минимальной стоимости, как конкуренция

Ограничения федерализма

- Переселение сопряжено с издержками, а стоимость жилья разная в юрисдикциях с разным уровнем предоставляемых общественных благ (Pauly, 1976)
- Издержки миграции на регион, в который мигрируют (Tresch, 2002)
- Внешние эффекты существуют
- В-третьих, существуют общественные блага, при производстве которых существует высокая отдача от масштаба
- Проблема конкуренции между регионами
- Захват власти бизнесом (Blanchard, Shleifer, 2000)
- Дополнительные проблемы коррупции (Shleifer, Vishny, 1993)

О чем поговорим?

- ✓ Федерализм: что такое и зачем – взгляд экономистов
- ❖ Федерализм в России: обзор системы
Тест на выполнение предпосылок эффективности
- ❖ Распределение налоговых доходов
Какие стимулы формирует налоговая система
- ❖ Распределение трансфертов
Центр и регионы
- ❖ Расходные обязательства
Во тьме российской статистики

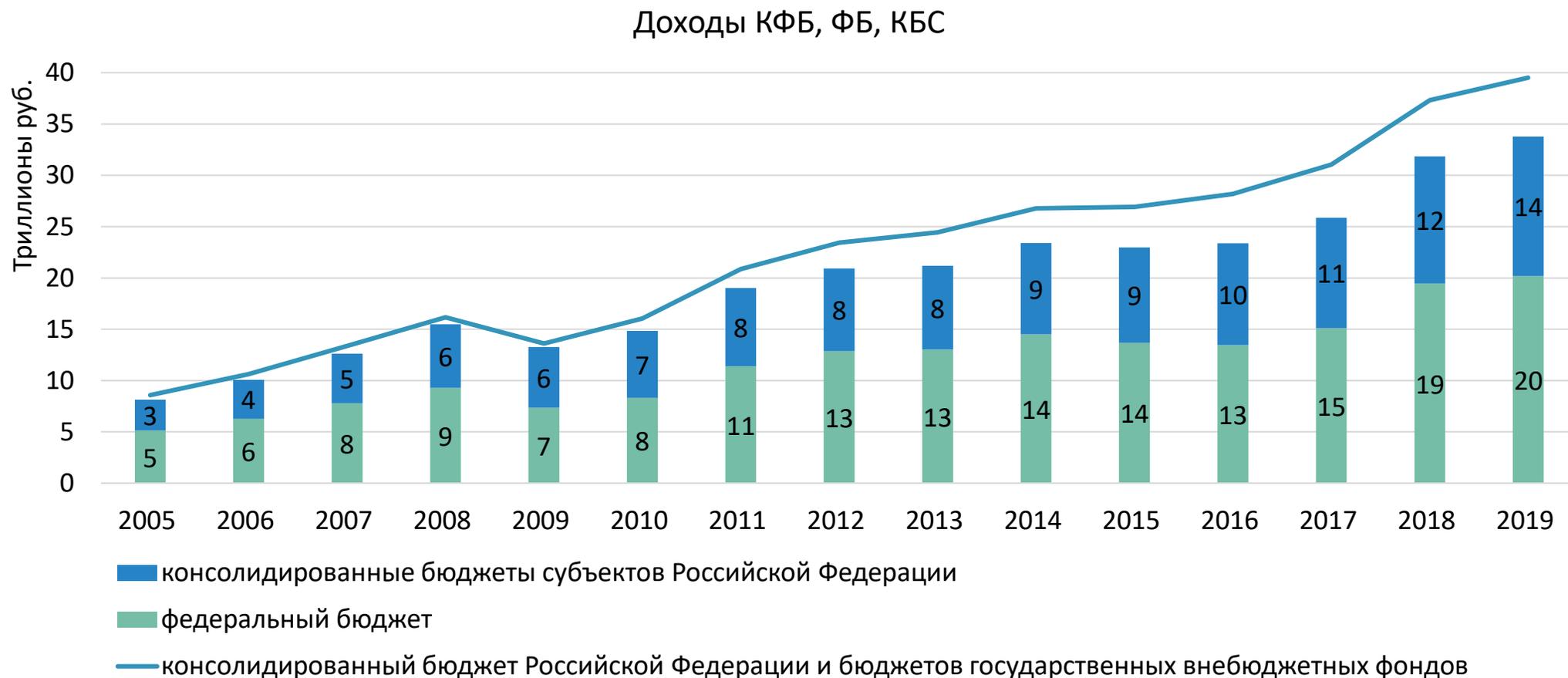
Федерализм: российский вариант

8 федеральных округов, 85 регионов, из них 3 города федерального значения, 22 республики, 4 автономных округа, 1 автономная область, 9 краев, 46 областей

3 уровня бюджетов (Консолидированный федеральный бюджет):

- Федеральный бюджет (ФБ)
 - Региональный бюджет (БР)
 - Местные бюджеты (МБ)
- Консолидированный региональный бюджет (КБР)
-
- The diagram illustrates the consolidation of budgets. On the left, three bullet points are listed: 'Федеральный бюджет (ФБ)', 'Региональный бюджет (БР)', and 'Местные бюджеты (МБ)'. A large blue curly bracket on the right side of these three items groups them together. To the right of this bracket, a fourth bullet point is listed: 'Консолидированный региональный бюджет (КБР)'. This indicates that the regional and local budgets are consolidated into a single consolidated regional budget.

Федерализм: российский вариант



Федерализм: российский вариант

Расходы КФБ, ФБ, КБС



Условия эффективного федерализма

(Montinola et.al, 1995, Weingast, 1995)

1. Наличие иерархии: четко **разграниченные между уровнями власти полномочия**, каждый уровень власти независим в пределах своих полномочий
2. **Субнациональная автономия**: первичные полномочия по регулированию экономики и властью над общественными благами у субнационального уровня
3. Должен существовать **единый рынок**, а федеральный уровень власти должен обладать полномочиями по его поддержке и обеспечению мобильности товаров и факторов производства между юрисдикциями
4. Распределение доходов и размер заимствований ограничены, то есть все уровни власти действуют в условиях **жестких бюджетных ограничений**
5. Распределение полномочий и ответственности **подчиненно закону и устойчиво**, децентрализация (фискальная или политическая) не может регулироваться ни федеральными, ни субнациональными властями

Условия 1, 2, 4, 5 не соблюдаются в России

Проблема подотчетности губернаторов

Исследования периода назначения губернаторов в России в период 2005-2012: за что переназначает губернаторов федеральный центр

- Назначенные губернаторы могут вести себя как «кочующие бандиты», предпочитающие изъятие ренты (Либман, 2013)
- Назначенные губернаторы ведут себя репрессивно, а дополнительные выгоды забирают себе, а не расходуют на производство локальных общественных благ (Libman, Kozlov, Schultz, 2012)
- Фактор переназначения губернатора - лояльность губернатора власти, оцененная через долю голосов за Единую Россию в регионе на различных выборах (Reuter, 2012; Frye, Reuter, Buckley, 2012)
- Снятие губернатора связано с его «политической силой» (Reisinger, Moraski, 2011)

О чем поговорим?

- ✓ Федерализм: что такое и зачем – взгляд экономистов
- ✓ Федерализм в России: обзор системы
 - ✓ Тест на выполнение предпосылок эффективности
- ❖ Распределение налоговых доходов
 - Какие стимулы формирует налоговая система
- ❖ Распределение трансфертов
 - Центр и регионы
- ❖ Расходные обязательства
 - Во тьме российской статистики

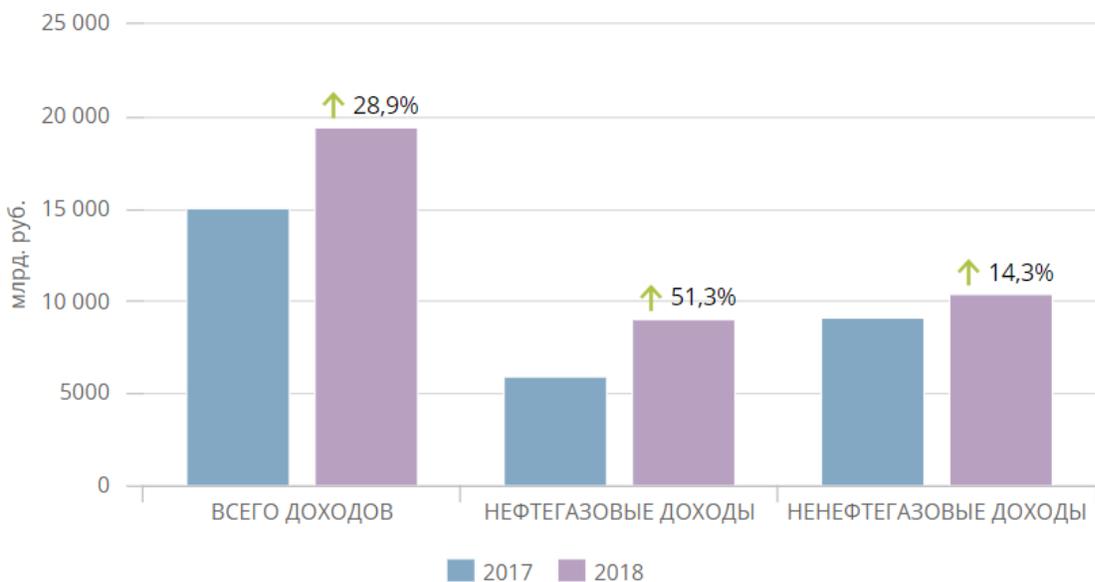
Федеральный бюджет

Доходы Федерального бюджета



■ НЕФТЕГАЗОВЫЕ ДОХОДЫ ■ НЕНЕФТЕГАЗОВЫЕ ДОХОДЫ

Динамика доходов в 2017-2018 годах



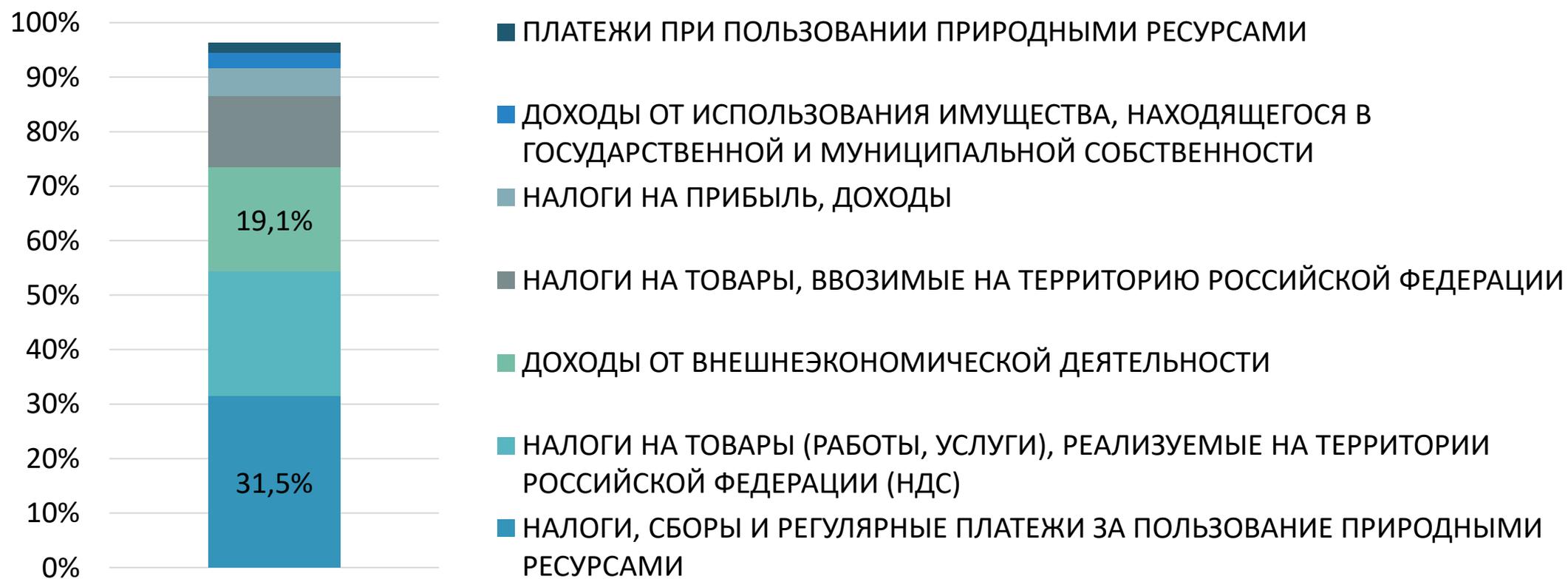
Нефтегазовые доходы



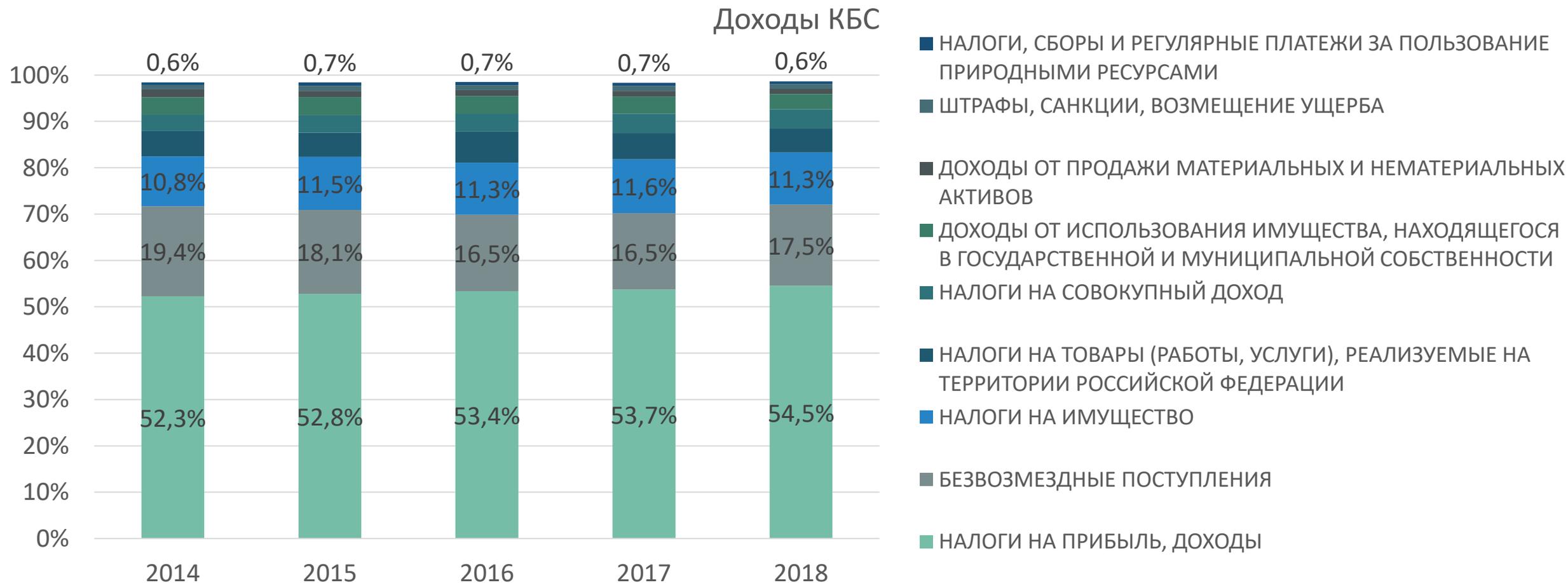
Источник: <http://datamarts.roskazna.ru/razdely/dohody/neftegazovye-i-neneftegazovye-dohody/?paramPeriod=2016>

Федеральный бюджет

Налоговые и неналоговые доходы ФБ, 2018 г.

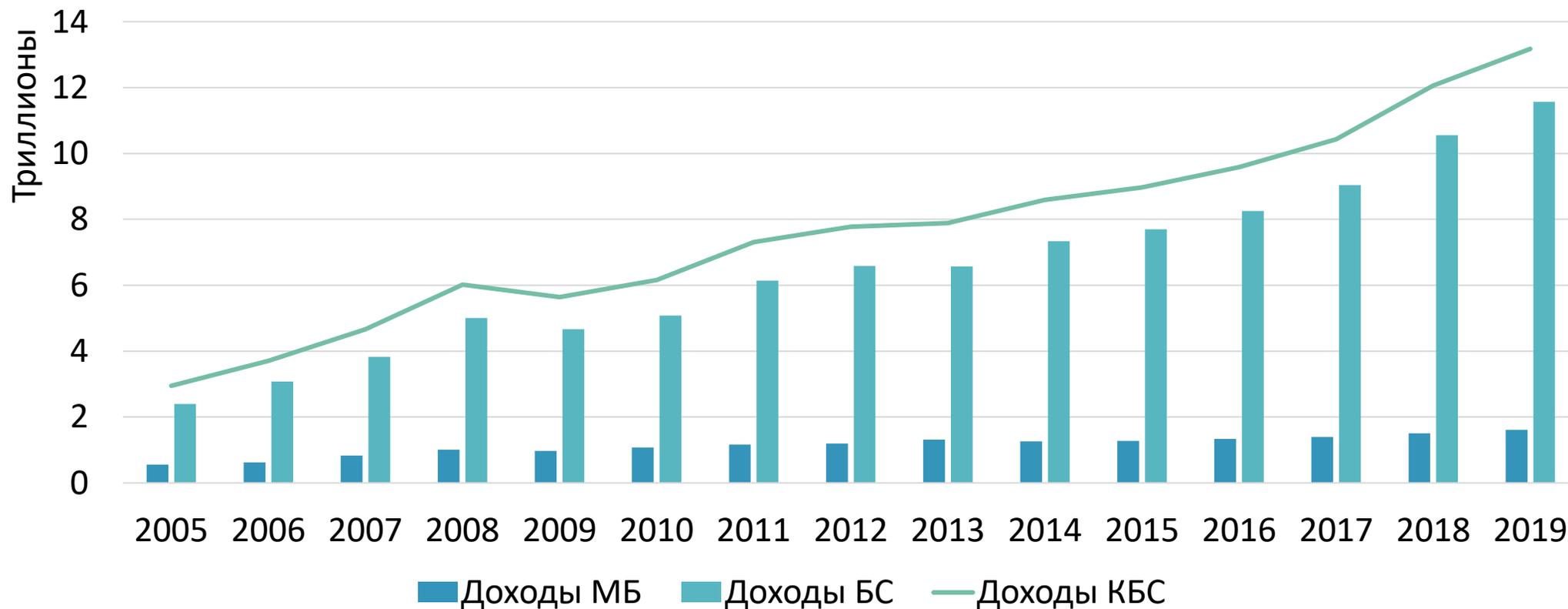


Консолидированный региональный бюджет

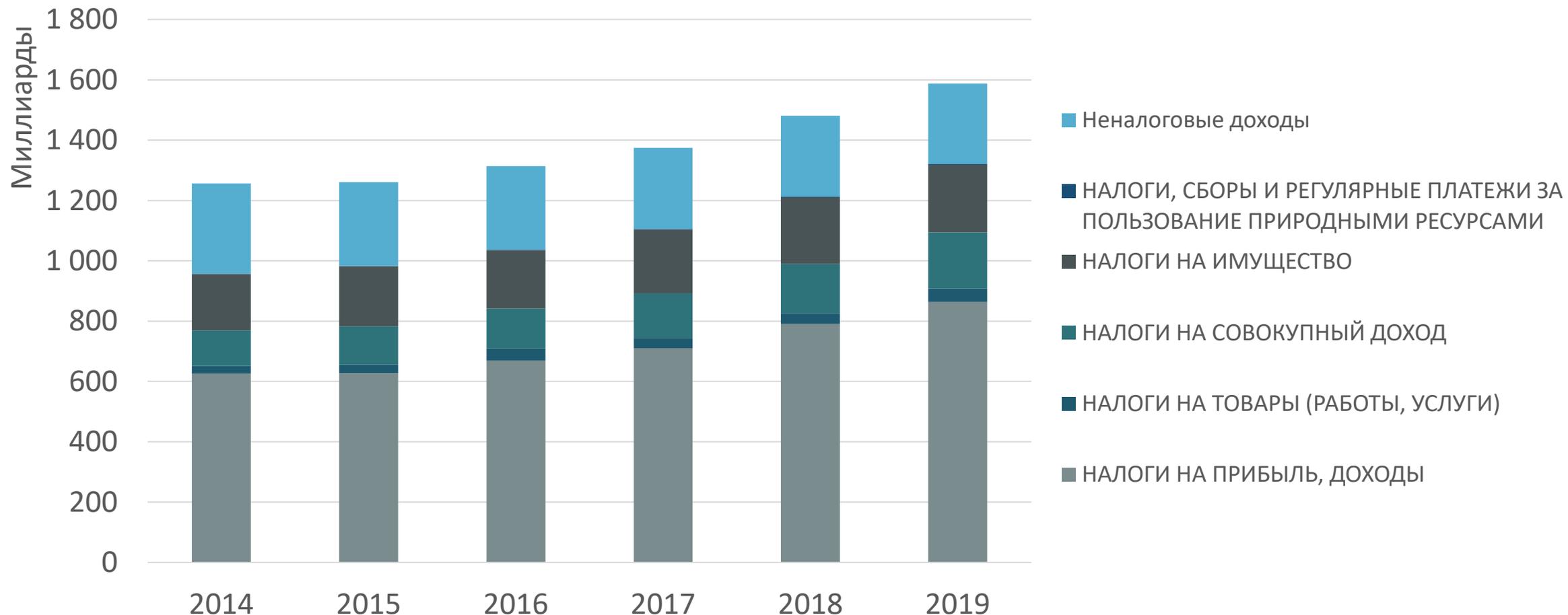


Местные бюджеты

Доходы КБС, БС, МБ



Структура доходов местных бюджетов



Ирэна Филимонова и недовольство*

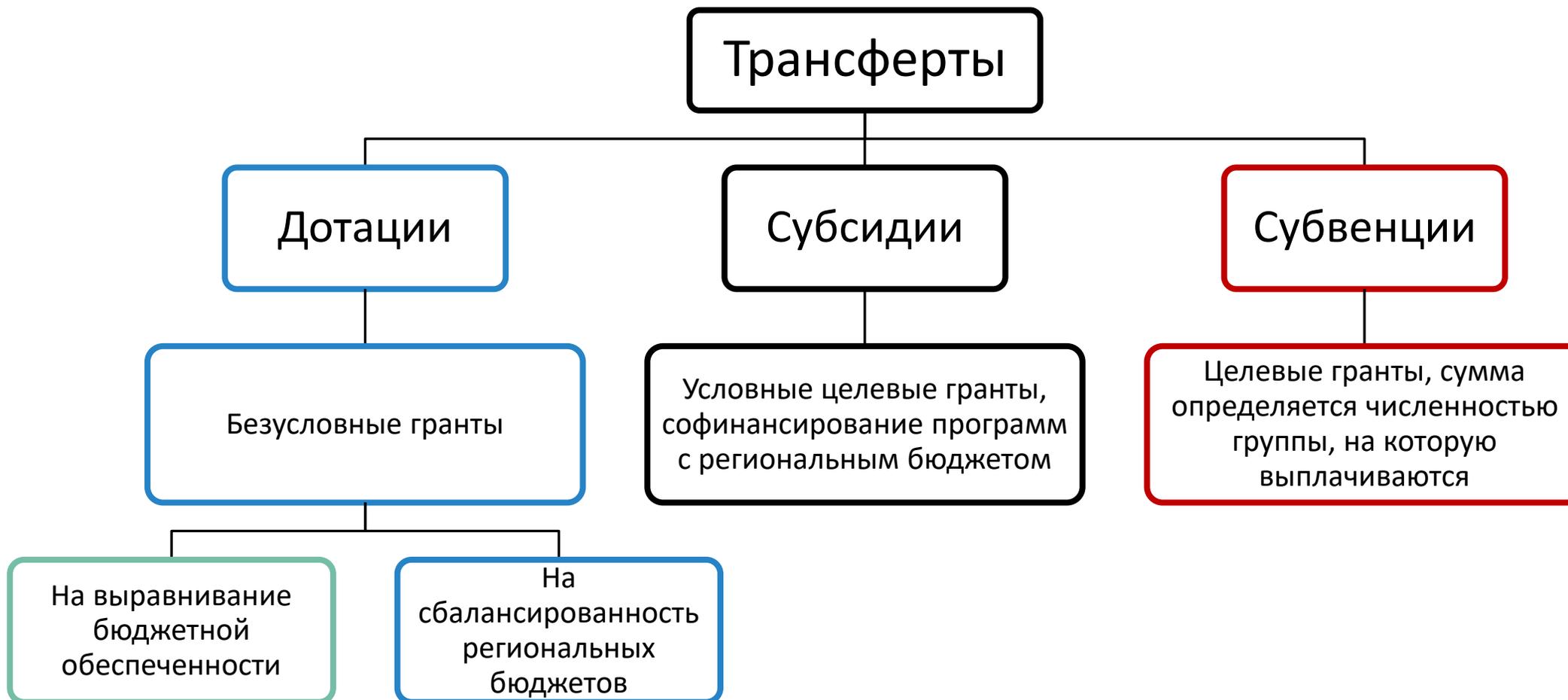
	ФБ	БС	МБ	Акцизы	ФБ	БС	МБ
НДС	100			1) На бензин, дизельное топливо и моторные масла	28	72	
Налог на прибыль организаций	15	85		3) На спиртосодержащую продукцию	50	50	
НДФЛ		70	30+- норм	4) На алкогольную продукцию с долей спирта до 9%	0	100	
Налог на имущество организаций	0	100		5) На алкогольную продукцию с долей спирта свыше 9%	60	40	
Транспортный налог	0	100		6) На вина	0	100	
Налог на имущество физических лиц	0	0	100				
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	0	100	+норм				
Единый сельскохозяйственный налог	0	50	50				

* - все персонажи вымышлены, а совпадения случайны

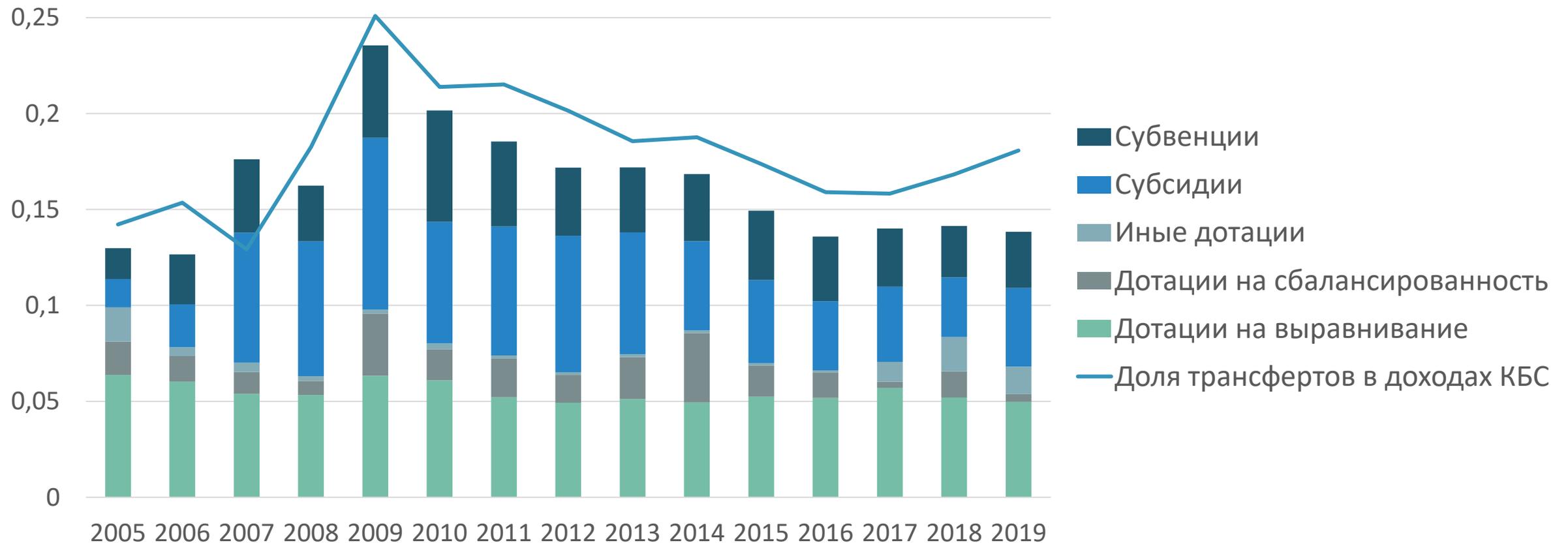
О чем поговорим?

- ✓ Федерализм: что такое и зачем – взгляд экономистов
- ✓ Федерализм в России: обзор системы
 - ✓ Тест на выполнение предпосылок эффективности
- ✓ Распределение налоговых доходов
 - ✓ Какие стимулы формирует налоговая система
- ❖ Распределение трансфертов
 - Центр и регионы
- ❖ Расходные обязательства
 - Во тьме российской статистики

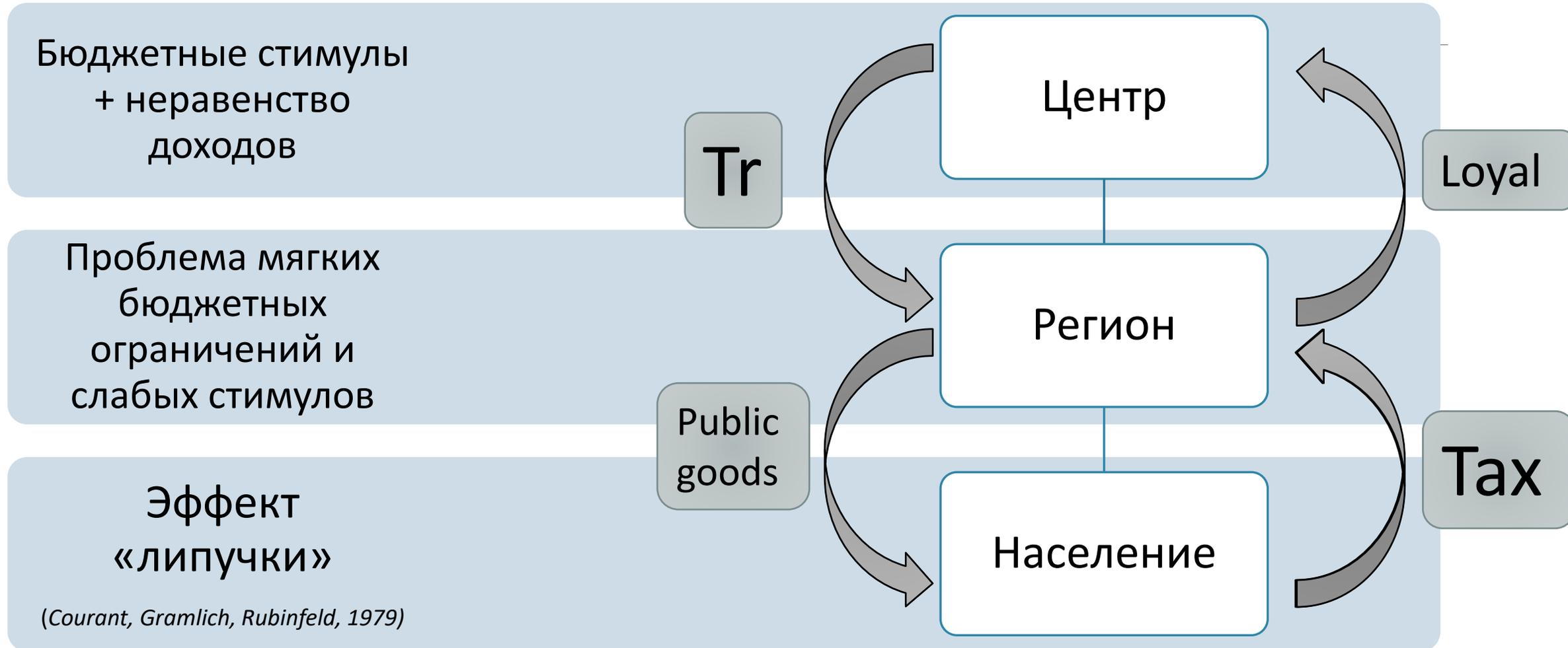
Система трансфертов



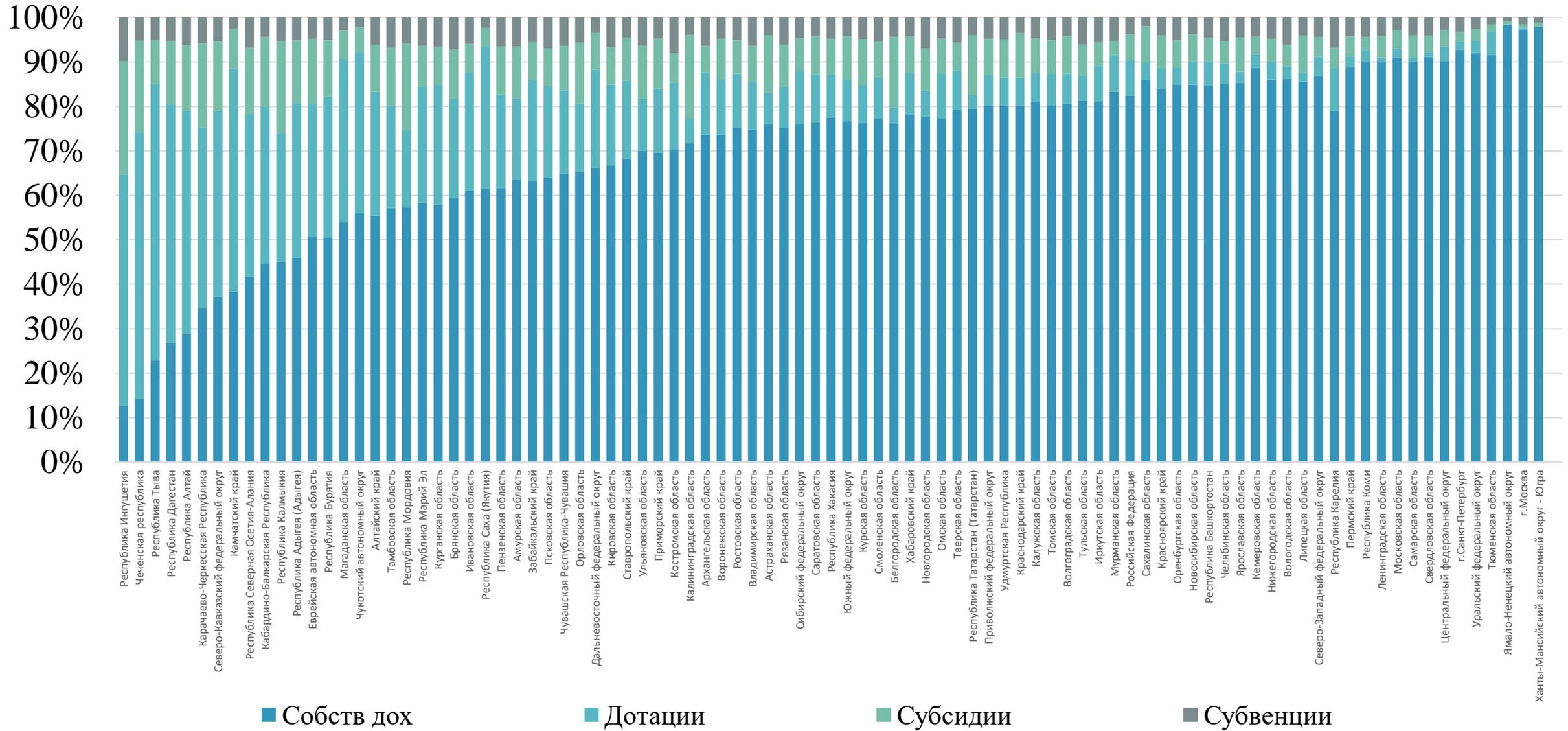
Структура трансфертов



Влияние трансфертов на стимулы властей



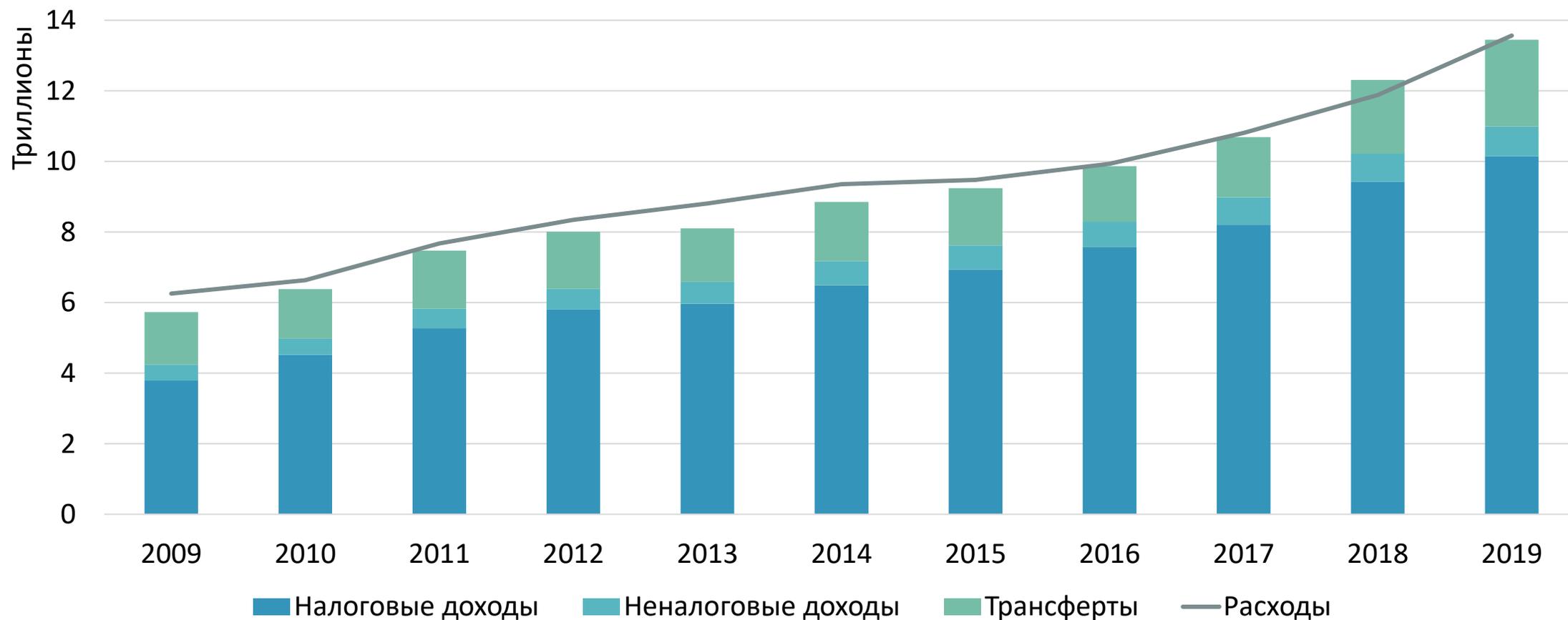
Распределение региональных доходов по видам в среднем в 2005-2014 гг.



О чем поговорим?

- ✓ Федерализм: что такое и зачем – взгляд экономистов
- ✓ Федерализм в России: обзор системы
 - ✓ Тест на выполнение предпосылок эффективности
- ✓ Распределение налоговых доходов
 - ✓ Какие стимулы формирует налоговая система
- ✓ Распределение трансфертов
 - ✓ Центр и регионы
- ❖ Расходные обязательства
Во тьме российской статистики

Налоговые доходы и расходные обязательства



Итого препятствия эффективному федерализму в России

- Недостаток собственных налоговых доходов
- Высокая доля косвенных налогов
- Зависимость от федерального центра через политические каналы (назначение и снятие губернаторов) и трансферты
- Навязывание расходных обязательств федеральным центром
- Ограниченные возможности по установлению собственной налоговой системы:
 - Только налоговые льготы
 - Изменение налоговой базы по некоторым видам налогов
 - Изменение налоговых нормативов передачи в местные бюджеты

Невыполнение основных условий для эффективного бюджетного федерализма

Если интересно

- Инфографика казначейства: <http://datamarts.roskazna.ru/infografika/>
- Статьи и выступления Н.В. Зубаревич, например, выступление на федеральном собрании: <https://www.youtube.com/watch?v=3J7X4fN4vP0>
- Blanchard, O., Shleifer, A., (2000) “Federalism With and Without Political Centralization. China Versus Russia”, NBER Working Paper No.w7616.
- Маркес И., Назруллаева Е. Ю., Яковлев А. А. (2013) “Деньги вместо роста: межбюджетные трансферты и электоральная поддержка в России, 2001-2008” // Препринт / *Институциональные проблемы российской экономики*. Высш. шк. экономики нац. исслед. ун-т; WP1/03.
- Libman A., Kozlov V., Schultz A. Roving bandits in action: Outside option and governmental predation in autocracies // *Kyklos*. – 2012. – Т. 65. – №. 4. – С. 526-562.