**УДК 332.14, 336.13**

**Тимушев Е.Н.**

**ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНАЯ БЮДЖЕТНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ: ПОКАЗАТЕЛИ, ДИНАМИКА, СВЯЗЬ С ОСНОВНЫМИ ИНДИКАТОРАМИ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА**

*Аннотация.* *Для субъектов СЗФО выявлен низкий уровень внутрирегиональной расходной бюджетной децентрализации, с трендом его снижения за 2011-2016 гг. Обоснованы выбор показателя внутрирегиональной расходной бюджетной децентрализации и важность поправки расчётов на объём региональных субвенций.*

*Ключевые слова. Бюджетная децентрализация, внутрирегиональная децентрализация, местный бюджет, СЗФО, инвестиции, валовая добавленная стоимость.*

Введение

В настоящее время в бюджетной системе Республики Коми происходит консолидация бюджетных средств. Она выражается в росте централизации ресурсов и снижении самостоятельности местных бюджетов. Происходит усугубление проблемы дефицита финансовой самостоятельности, которая выражается в отсутствии заинтересованности местных органов власти в повышении базы налоговых и неналоговых доходов. На сегодняшний день местные бюджеты в Коми осуществляют менее 30% объёма бюджетных расходов.

В силу тенденций сокращения внутрирегиональной (местной) бюджетной децентрализации в Коми и распространённой гипотезы о положительной связи развитых местных финансов с ростом экономики, интерес представляют вопросы о сравнительных аспектах динамики бюджетной децентрализации субъектов Северо-Западного федерального округа (СЗФО) в 2011-2016 гг., пространственной и видовой структурах показателя доли местных расходов, а также о том, как соотносятся различные показатели децентрализации между собой и с основными макроэкономическими показателями на уровне региона по данным России в целом.

Для регионов СЗФО характерен сравнительно низкий уровень расходной децентрализации (на уровне 25-40% в среднем за 2009-2016 гг.), с общим трендом его снижения в течение 2011-2016 гг. Республика Карелия, Новгородская и Псковская области обладают наименьшей мерой децентрализации, Калининградская, Ленинградская и Мурманская области – наибольшей. Среди наименее децентрализованных субъектов Республика Карелия в 2011-2016 гг. показывала дальнейшее снижение уровня расходов, осуществляемых на местном уровне. Среди наиболее децентрализованных, тренд снижения децентрализации был присущ всем выделенным бюджетным системам. Архангельской и Вологодской областям удалось сохранить средний уровень расходной децентрализации, тогда как в Республике Коми доля местных расходов сократилась с 35 до 25%. К числу высокодецентрализованных расходов относится финансирование сфер ЖКХ и культуры. Местное финансирование образования восполняет потребности сферы не более, чем на половину (37-50%). Наибольшее число направлений бюджетных расходов является низкодецентрализованными, в том числе расходы на безопасность, экономику и социальную политику. Максимальный уровень связи местной децентрализации с региональными экономическими макропоказателями в 2009-2016 гг. в России выражался по линии удельных местных расходов (с поправкой на субвенции), доходов и средней заработной платы. Неравенство по уровню доходов, а также удельные местные расходы на ЖКХ также были прямо пропорциональны высоким величинам инвестиций и валовой добавленной стоимости (ВДС). Априорный показатель расходной децентрализации – доля местных расходов с поправкой на субвенции, – так же обладал положительной связью с макрохарактеристиками, что обосновывает его применимость и подтверждает необходимость поправки расчётов на объём региональных субвенций. Ниже данные положения раскрыты более подробно.

Методика исследования

По аналогии с классификацией [5], можно выделить три режима функционирования региональных и местных бюджетных систем в условиях бюджетной децентрализации в зависимости от степени их самостоятельности (от высокой к низкой): ***налоговая децентрализация***, ***расходная децентрализация*** с частичной опорой на межбюджетные трансферты и ***расходная централизация*** с высоким уровнем софинансирования. В данной работе основное внимание уделено мере местной расходной децентрализации, понимаемой как доля расходов, осуществляемых местным бюджетом, в расходах консолидированного бюджета региона. Данный показатель анализируется в динамике и видовой структуре расходов по данным региональных бюджетных системы СЗФО.

Различные показатели, описывающие состояние бюджетной системы на уровне регионов, могут служить мерой бюджетной децентрализации с большей или меньшей степенью адекватности (см. описание используемых показателей в таблице А[[1]](#footnote-1)). Большинство используемых показателей являются косвенными индикаторами (детерминантами) состояния бюджетной децентрализации (обоснование выбора показателей приведено ниже в работе). В то же время, следующие показатели доходного и расходного аспектов децентрализации априори можно считать базовыми индикаторами:

* Всего расходы местных бюджетов, доля в консолидированных расходах, субвенции считаются расходами бюджета-донора,
* Всего расходы местных бюджетов, доля в консолидированных расходах,
* Доля местных бюджетов в собранных налоговых доходах,
* Доходы местных бюджетов, доля в доходах консолидированного бюджета,
* Доля собственных доходов местных бюджетов в структуре доходов,
* Доля собственных доходов местных бюджетов в структуре доходов, включая дотации.

Взаимосвязь базовых и косвенных показателей внутрирегиональной (местной) бюджетной децентрализации между собой и с обобщающим индикаторами развитости и успешности экономики – величинами инвестиций в основной капитал и валовой добавленной стоимости (ВДС), – анализируется посредством расчёта коэффициента парной корреляции.

Состояние и динамика внутрирегиональной бюджетной децентрализации в СЗФО

Несмотря на тенденцию сокращения, по данным за 2009-2016 гг. внутрирегиональная бюджетная децентрализация (в аспекте расходов) в Коми в сравнении с остальными субъектами СЗФО находится на среднем уровне, превосходя показатели по Карелии, Архангельской, Вологодской, Новгородской и Псковской областям (рисунок 1). Как и для Республики Коми, для большинства рассматриваемых бюджетных систем характерен тренд сокращения расходной внутрирегиональной бюджетной децентрализации (рисунок 2).

Выводы на основе анализа видовой структуры расходов бюджетов городов, районов и поселений в консолидированных расходах в субъектах СЗФО можно сформулировать следующим образом (см. рисунки Б.1 – Б.21[[2]](#footnote-2)):

* Наиболее сильно децентрализованные бюджетные расходы (свыше 50% консолидированных расходов составляют местные расходы) – финансирование административных расходов (Общегосударственные вопросы), ЖКХ и Культуры.
* Средним уровнем децентрализации (более 25%) обладают расходы на Образование и Физкультуру и спорт[[3]](#footnote-3).
* Около 25% или менее четверти от консолидированных расходов составляют расходы городов, районов и поселений на Безопасность, Экономику, Охрану окружающей среды[[4]](#footnote-4), Социальную политику, Средства массовой информации[[5]](#footnote-5) и Обслуживание долга[[6]](#footnote-6).



Источник: Казначейство России, расчёта автора

Примечание: субвенции считаются расходами бюджета-донора (бюджета субъекта). Расчёты по данным за 2009-2016 гг.

Рисунок 1 – Доля расходов местных бюджетов (включая поселения) в консолидированных бюджетных расходах субъекта, ед.

|  |  |
| --- | --- |
| А) Снижение | Б) Стагнация |

Источник: Казначейство России, расчёта автора

Примечание: субвенции считаются расходами бюджета-донора (бюджета субъекта). Расчёты по данным за 2011-2016 гг.

Рисунок 2 – Динамика доли расходов местных бюджетов (включая поселения) в консолидированных бюджетных расходах в субъектах СЗФО в 2011-2016 гг., ед.

Детерминанты бюджетной децентрализации

К детерминантам децентрализации сферы общественных финансов относятся высокий уровень доходов, большие площадь территории государства и численность населения, высокий уровень урбанизации, развитость демократии, низкий уровень инфляции и безработицы [2, 8]. Снижают вероятность образования децентрализованной системы высокая межтерриториальная дифференциация, неравенство доходов.

Децентрализованный общественный сектор часто рассматривают как результат и косвенный признак развитости экономики и высокого уровня доходов [7]. Рост экономики и численности населения, развитие политического процесса способствует расширению полномочий субнациональных органов управления [4]. Помимо данных факторов, D. Treisman [9] выделяет общую меру развитости экономики, при этом отмечая, что она в большей степени ведёт к расходной децентрализации, чем к налоговой, а также фактор динамики процесса демократизации в политической сфере. Помимо отмеченных выше факторов, прямо пропорциональными уровню децентрализации считаются показатели уровня этнолингвистического разнообразия [1].

J. Ligthart и P. van Oudheusden [6] обращают повышенное внимание на обратное влияние экономического развития на рост бюджетной децентрализации, исследуя вопрос о стимулировании роста экономики мерами фискальной политики.

Таким образом, факторы внутрирегиональной бюджетной децентрализации можно сгруппировать следующим образом (данный подход к группировке и основные факторы децентрализации предложены в [3]; в скобках указано направление влияния фактора на меру бюджетной децентрализации):

Факторы спроса:

1. Площадь территории (+),
2. Уровень доходов населения (+),
3. Численность населения (+),
4. Уровень урбанизации (доля городского населения) (+),
5. Темпы роста региональной экономики (+),
6. Миграция (+),
7. Ожидаемая продолжительность жизни (+),
8. Доля ветхого и аварийного жилья (-),
9. Плотность населения (+).

Факторы предложения:

1. Структура доходов регионального бюджета – чем выше доля федеральных межбюджетных трансфертов, а также доля доходов от нефтегазового сектора (рента), тем менее вероятна внутрирегиональная децентрализация (-).

Иные факторы:

1. Неравенство доходов (-),
2. Межмуниципальная дифференциация (-),
3. Доля расходов на ЖКХ в консолидированном бюджете субъекта (+).

Взаимосвязь показателей местной бюджетной децентрализации, инвестиций и валовой добавленной стоимости (ВДС)

Среди различных мер бюджетной децентрализации, наибольшая прямая линейная связь с показателями инвестиций и ВДС обнаружена у удельных показателей местной бюджетной децентрализации (на единицу численности населения) – расходов местных бюджетов (включая поселения), когда субвенции считаются расходами бюджета-донора, доходов местных бюджетов и средней начисленной заработной платой в субъекте. Показатель расходов без поправки на суммы полученных субвенций обладает меньшей линейной взаимосвязью, что свидетельствует о важности учёта роли субвенций во внутрирегиональных межбюджетных отношениях.

С показателями развития экономики региона и децентрализации весьма сильно положительно связаны показатели неравенства доходов – коэффициенты фондов и Джини. Кроме них, следует отметить положительную взаимосвязь с инвестициями и ВДС показателя удельных местных расходов на ЖКХ.

Ближайшим показателем, несущим положительную взаимосвязь с общеэкономическими индикаторами и при этом выраженным в долях, являются расходы местных бюджетов (включая поселения), когда субвенции считаются расходами бюджета-донора (бюджета субъекта). Он был принят в качестве априорных ключевых показателей местной бюджетной децентрализации. Результаты анализа парной корреляции подтверждают его значимость для дальнейших исследований, а также выводы академической литературы относительно детерминант децентрализации. Как и для удельных показателей, родственный ему показатель расходов без поправки на суммы субвенций обладает меньшей линейной взаимосвязью, что снова указывает на значимость учёта роли региональных субвенций.

Таблица 1 – Коэффициенты парной корреляции показателей бюджетной децентрализации с одной стороны, и показателей инвестиций и ВДС с другой, ед.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Показатель** | **К парной корреляции** | **Группа показателей (см. таблицу А)** |
| **LN(ИНВ.подушевые)** | **LN(ВДС.осн.цены.2017(т.р.ч.))** |
| 1 | Всего расходы-МБ(вкл.поселения)(субв.расх.донора)(т.р.ч.) | 0.68 | 0.68 | РАС.ДЕЦ. (DEC.Exp) |
| 2 | Доходы(МБ)(т.р.ч.) | 0.65 | 0.69 | ДОХ.ДЕЦ. (DEC.Rev) |
| 3 | ЗП(ИПЦ-2017.год.) | 0.59 | 0.61 | ИНСТ (DEC.Other) |
| 4 | Всего расходы-МБ(вкл.поселения)(т.р.ч.) | 0.58 | 0.58 | РАС.ДЕЦ. (DEC.Exp) |
| 5 | К.фондов | 0.57 | 0.50 | ИНСТ (DEC.Other) |
| 6 | К.Джини | 0.57 | 0.50 | ИНСТ (DEC.Other) |
| 7 | Распр.МБ(нал.доходы)(т.р.ч.) | 0.55 | 0.62 | ДОХ.ДЕЦ. (DEC.Rev) |
| 8 | Ежемесячн.денежн.доходы | 0.46 | 0.62 | ИНСТ (DEC.Other) |
| 9 | ЖКХ-МБ(т.р.ч.) | 0.46 | 0.48 | ИНСТ (DEC.Other) |
| 10 | Ден.доходы(т.р.ч.) | 0.39 | 0.48 | ИНСТ (DEC.Other) |
| 11 | УСН-налог(налог.потенциал)(т.р.ч.) | 0.38 | 0.29 | ДОХ.ДЕЦ. (DEC.Rev) |
| 12 | Всего расходы-МБ(субв.расх.донора)(вкл.поселения)(доля) | 0.35 | 0.40 | РАС.ДЕЦ. (DEC.Exp) |
| 13 | Числ.город.населения(доля) | 0.31 | 0.53 | ИНСТ (DEC.Other) |
| 14 | Доля.миграц.сальдо.в.числ.населения | 0.29 | 0.37 | ИНСТ (DEC.Other) |
| 15 | Ежемесячн.назнач.пенсия | 0.23 | 0.39 | ИНСТ (DEC.Other) |
| 16 | Доля.собств.доходов(вкл.дот.на.выравн.)(РБ) | 0.23 | 0.38 | ИНСТ (DEC.Other) |
| 17 | Доля.собств.доходов(МБ) | 0.22 | 0.35 | ДОХ.ДЕЦ. (DEC.Rev) |
| 18 | Всего расходы-МБ(вкл.поселения)(доля) | 0.19 | 0.30 | РАС.ДЕЦ. (DEC.Exp) |

Источник: расчёты автора.

Примечание: По данным для России в целом за 2009-2016 гг. (не учитываются данные следующих субъектов ввиду отсутствия данных или проблем сопоставимости: г. Москва, Ненецкий автономный округ, г. Санкт-Петербург, Чеченская Республика, Челябинская область, Забайкальский край, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ, г. Севастополь, Республика Крым). Всего 550 наблюдений. Расшифровка показателей – в таблице А.

Выводы

Уровень внутрирегиональной бюджетной децентрализации в аспекте расходов в регионах СЗФО является весьма низким. Этому способствовало снижение его величины в течение 2011-2016 гг., присущее большинству субъектов. Нисходящий тренд был характерен для всех систем с наибольшим уровнем децентрализации. Высокодецентрализованными являются относительно небольшие статьи расходов – на ЖКХ и культуру. В финансировании образования местные бюджеты участвуют в гораздо меньшей степени, а остальные направления расходов являются низкодецентрализованными.

Анализ линейной взаимосвязи показателей местной децентрализации и экономических показателей на уровне регионов России подтвердил верность выбора показателя доли местных расходов в общих консолидированных расходов (с поправкой на субвенции) в качестве основного индикатора расходной децентрализации, а также указал на необходимость поправки расчётов на объём региональных субвенций.

**Список литературы на русском языке**

Влияние основных характеристик межбюджетных отношений на показатели экономического развития субъектов Российской Федерации / Дерюгин А.Н., Алексеев М.В., Мамедов А.А., Фомина Е.Г. М., 2017. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2945347 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2945347

Либман А.М. Эмпирические исследования факторов децентрализации: обзор литературы // Журнал Новой экономической ассоциации. 2010. № 6. С. 10-29.

Фрейнкман Л., Плеханов А. Децентрализация бюджетной системы в регионах-рентополучателях // Экономическая политика. 2008. № 1. С. 103-123.

Arzaghi, M., & Henderson, J. V. Why countries are fiscally decentralizing. Journal of Public Economics, 2005, 89(7), 1157–1189. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2003.10.009>

Borge, L.-E., Brueckner, J. K. and Rattsø, J. Partial fiscal decentralization and demand responsiveness of the local public sector: Theory and evidence from Norway, Journal of Urban Economics, 2014, 80(Supplement C), pp. 153–163. doi: https://doi.org/10.1016/j.jue.2014.01.003.

Ligthart, J. E., & van Oudheusden, P. The Fiscal Decentralisation and Economic Growth Nexus Revisited. Fiscal Studies, 2017, 38(1), 141–171. https://doi.org/10.1111/1475-5890.12099

Oates, W. E. Fiscal decentralization and economic development. National Tax Journal, 1993, 46(2), 237–243. https://doi.org/10.1016/j.jue.2006.06.001

Panizza, U. On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence. Journal of Public Economics, 1999, 74(1), 97–139. https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00020-1

Treisman, D. Explaining Fiscal Decentralisation: Geography, Colonial History, Economic Development and Political Institutions. Commonwealth & Comparative Politics, 2006, 44(3), 289–325. https://doi.org/10.1080/14662040600996991

**Информация об авторе на русском языке**

Тимушев Евгений Николаевич (Россия, Республика Коми, г. Сыктывкар) – младший научный сотрудник, Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра Уральского отделения Российской академии наук Федерального государственного бюджетного учреждения науки Федерального исследовательского центра «Коми научный центр Уральского отделения Российской академии наук» (167982, Республика Коми, г. Сыктывкар, ул. Коммунистическая, д. 26, timushev@iespn.komisc.ru)

**E.N. Timushev**

**INTRAREGIONAL FISCAL DECENTRALIZATION: INDICATORS, DYNAMICS, RELATIONSHIP WITH MAIN INDICATORS OF REGIONAL ECONOMY**

*Abstract. A low level of intra-regional expenditure-side fiscal decentralization for the subjects of the North-west Federal district of Russia is revealed, with the declining trend over 2011-2016. The selection of the indicator of intra-regional expenditure-side fiscal decentralization is justified. Importance of adjusting for regional transfers for delegated activities (subventions) is shown.*

*Keywords. Fiscal decentralization, intraregional decentralization, local budget, North-West federal district, investment, gross value added.*

**Список литературы на английском языке**

*Vliyanie osnovnyh harakteristik mezhbyudzhetnyh otnoshenij na pokazateli ekonomicheskogo razvitiya sub"ektov Rossijskoj Federacii* [Influence of the main characteristics of intergovernmental relations on the indicators of economic development of the subjects of the Russian Federation]. Deryugin A. N., Alekseev M. V., Mammadov A. A., Fomina E. G. M., 2017. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2945347 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2945347

Libman A. M. an Empiricheskie issledovaniya faktorov decentralizacii: obzor literatury [Empirical study of the factors of decentralization: a review of the literature]. *Zhurnal Novoj ekonomicheskoj associacii* [Journal of New economic Association]. 2010. No. 6. P. 10-29.

Freinkman L., Plekhanov A. Decentralizaciya byudzhetnoj sistemy v regionah-rentopoluchatelyah [Decentralization of the budget system in the rent regions]. *Ekonomicheskaya politika* [Economic policy]. 2008. No. 1. P. 103-123.

Arzaghi, M., & Henderson, J. V. (2005). Why countries are fiscally decentralizing. Journal of Public Economics, 89(7), 1157–1189. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2003.10.009>

Borge, L.-E., Brueckner, J. K. and Rattsø, J. (2014) ‘Partial fiscal decentralization and demand responsiveness of the local public sector: Theory and evidence from Norway’, Journal of Urban Economics, 80(Supplement C), pp. 153–163. doi: https://doi.org/10.1016/j.jue.2014.01.003.

Ligthart, J. E., & van Oudheusden, P. (2017). The Fiscal Decentralisation and Economic Growth Nexus Revisited. Fiscal Studies, 38(1), 141–171. https://doi.org/10.1111/1475-5890.12099

Oates, W. E. (1993). Fiscal decentralization and economic development. National Tax Journal, 46(2), 237–243. https://doi.org/10.1016/j.jue.2006.06.001

Panizza, U. (1999). On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence. Journal of Public Economics, 74(1), 97–139. https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00020-1

Treisman, D. (2006). Explaining Fiscal Decentralisation: Geography, Colonial History, Economic Development and Political Institutions. Commonwealth & Comparative Politics, 44(3), 289–325. https://doi.org/10.1080/14662040600996991

**Информация об авторе на английском языке**

Timushev Evgeny Nikolaevich (Russian Federation, the Komi Republic, Syktyvkar) – junior researcher, Institute for Socio-Economic and Power Problems of the North, Komi Scientific Center, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Federal state budgetary institution of science of the Federal research center "Komi scientific center of the Ural branch of the Russian Academy of Sciences» (167982, the Komi Republic, Syktyvkar, Kommunisticheskaya street, 26, timushev@iespn.komisc.ru).

1. См. https://www.researchgate.net/publication/333036882\_Tablica\_A\_-\_Sostav\_i\_rassifrovka\_analiziruemyh\_pokazatelej [↑](#footnote-ref-1)
2. См. https://www.researchgate.net/publication/333036810\_Risunki\_B [↑](#footnote-ref-2)
3. В Республиках Карелии и Коми, Вологодской и Ленинградской областях превышают 50%. [↑](#footnote-ref-3)
4. Кроме Вологодской и Мурманской областей, где данные расходы превышают 25%. [↑](#footnote-ref-4)
5. Кроме Вологодской, Калининградской, Ленинградской и Мурманской областей, где данные расходы превышают 25%. [↑](#footnote-ref-5)
6. В Калининградской области превышают 50%. [↑](#footnote-ref-6)