Петриченко Алексей Валерьевич. Фискальная децентрализация как фактор роста эффективности регионального экономического развития : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Москва, 2004 188 с. РГБ ОД, 61:05-8/495

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1 Теоретические основы построения налоговой базы бюджетной системы федеративного государства 10

1.1 Теоретические основы рационального налогообложения 10

1.2 Зарубежный опыт построения эффективных налоговых систем в федеративных государствах 35

1.3 Оценка финансовых последствий для территориальных бюджетов нового этапа бюджетной реформы в России 67

Глава 2 Влияние фискальной децентрализации на региональное экономическое развитие 103

2.1 Методические подходы к измерению фискальной децентрализации 103

2.2 Взаимосвязь фискальной децентрализации и ключевых экономических параметров регионального развития 112

2.3 Основы построения системы распределения налогов на субнациональном уровне 139

Заключение 163

Список использованной литературы 173

Приложения 184

**Введение к работе**

*Актуальность темы исследования*определяется объективной необходимостью научного анализа происходящих в настоящее время процессов децентрализации российской бюджетно-налоговой системы, прежде всего, с точки зрения их возможных экономических последствий. В России движение к децентрализации носит неравномерный характер. Превзойдя в начальный период становления бюджетно-налоговой системы по уровню децентрализации многие развитые страны, Россия с течением времени значительно уменьшила степень финансовой свободы регионов и муниципалитетов. В русле принятой монетаристской концепции федеральное правительство было вынуждено радикально сократить государственные расходы, что и было сделано, в том числе, за счет передачи на нижние уровни бюджетной системы расходных полномочий, не обеспеченных адекватными источниками их финансирования.

Но если уровень децентрализации по бюджетным расходам возрастал, то в отношении децентрализации по доходам наблюдалась обратная ситуация. В рамках налоговой реформы были централизованы на федеральном уровне или вообще отменены налоги, наиболее значимые для регионов: налог на добавленную стоимость, на добычу полезных ископаемых, на содержание социально-культурной сферы, основные акцизы, налог с продаж и др., что обострило и сделало особо актуальной проблему недостаточности собственных доходов региональных и местных бюджетов.

В результате реформы, территориальные и муниципальные бюджеты оказались в крайне тяжелом финансовом положении. При этом наделение их собственной доходной базой было подменено совершенствованием механизмов выделения финансовой помощи, прежде всего, трансфертов. Между тем, по опыту наиболее развитых стран, только собственные

доходы могут считаться основой настоящей фискальной децентрализации. По нашему мнению, никакая финансовая помощь не может быть признана собственными доходами бюджета.

Проблема приобретает особую актуальность в связи с тем, что фискальная децентрализация, не являясь самоцелью, необходима как одно из основных условий регионального социально-экономического развития. Как показывают расчеты автора, отсутствие полномочий в сфере бюджетных доходов у региональных властей ведет к существенному снижению мотивации к стимулированию регионального развития, реальным финансовым потерям.

В настоящее время проходит новый важный этап бюджетно-налоговой реформы, затрагивающий, главным образом, муниципальный уровень. Однако акцент в нем сделан по-прежнему на перераспределении расходных полномочий. Вопросам перераспределения доходов и их сбалансированности с расходами на территориальном уровне уделено значительно меньше внимания. Фактически проблема недостаточности собственных доходов решается путем отнесения к ним практически всех доходных источников бюджета, включая финансовую помощь. Именно поэтому данный аспект проводимой реформы вызывает наибольшее количество споров, привлекает особое внимание специалистов, что и обусловило выбор темы, цели и задач данной работы.

*Научная разработанность проблемы.*Экспертов, уделявших внимание проблемам повышения эффективности распределения доходов и расходов по уровням бюджетной системы, можно разделить на несколько групп. В первую очередь это авторы, заложившие теоретические основы рационального налогообложения, а именно: Кейнс Дж.М., Масгрейв Р.А., Пигу Д., Самуэльсон Р., Тибу А.

Теоретические аспекты децентрализации как фактора повышения эффективности бюджетно-налоговой системы освещены в работах Валлих К., Мартинес-Васкес Х.М., Игудина А.Г., Лаврова A.M.,

Прониной Л.И., Христенко В.Б. Эмпирические исследования макроэкономических эффектов фискальной децентрализации отражены в работах Барро Р., Давуди X., Де Мело Л.Р., Зу X., Истерли В., Ийлмаца С, Коломак Е.А., Оатса У.И., Ребелло С, Тимофеева А.Н., Уоллера Д.М.

К сожалению, отсутствуют количественные модели взаимосвязи фискальной децентрализации и показателей экономического развития для российских условий. Между тем основной аргумент сторонников фискальной децентрализации сводится к тому, что она является условием эффективности бюджетно-налоговой системы, поскольку оказывает положительное влияние на множество макроэкономических параметров, и прежде всего экономический рост. Поэтому на основе анализа идей преимущественно зарубежных авторов были сформулированы методологические подходы к количественному измерению вышеназванных эффектов, которые затем, с небольшими корректировками, применялись для проверки гипотезы: существует ли устойчивая взаимосвязь между потерями эффективности, выражающимися в недоиспользовании доходного потенциала российской бюджетно-налоговой системы, и ее излишней централизацией, и если существует, то какова величина данных потерь, в чем они выражаются, и какие меры должны быть предприняты для их минимизации?

*Целью исследования*является обоснование взаимосвязи фискальной децентрализации и основных параметров регионального социально-экономического развития, а также уровня фискальной децентрализации, стимулирующего региональные власти к повышению эффективности налоговой системы. Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач:

- рассмотрение сущности и основ рациональных налоговых  
отношений, их роли в экономике современного государства;

- рассмотрение зарубежного опыта бюджетного федерализма в сфере  
построения эффективных налоговых систем;

анализ ситуации в области межбюджетного разграничения доходов в РФ в контексте нового этапа бюджетной реформы;

осуществление краткосрочного прогноза в сфере распределения налоговых доходов на субфедеральном уровне;

исследование негативных макроэкономических эффектов излишней бюджетно-налоговой централизации;

анализ действующих методов измерения финансовой

децентрализации;

- поиск оптимального распределения *налоговых доходов*в  
бюджетной системе федеративного государства, исходя из критерия  
влияния на эффективность региональных налоговых систем.

*Объектом исследования*является бюджетная система РФ с позиций оптимального формирования ее доходных составляющих.

В качестве *предмета исследования*выступают бюджетно-налоговые отношения, возникающие в процессе формирования доходной базы региональных и местных бюджетов.

*Теоретическая и методологическая основа работы.*Теоретической базой данного исследования явились работы отечественных и зарубежных экспертов в области налогообложения и межбюджетных отношений. В работе использованы нормативно-правовые акты, аналитические и инструктивные материалы профильных российских ведомств, международных организаций.

Методологическую основу работы составили общенаучные принципы и методы, в том числе системный подход, структурно-функциональный анализ, сравнение, экстраполяция, статистические группировки. Широко применялись статистические методы выявления и количественной оценки связей, такие как корреляционный и регрессионный анализ.

В качестве информационной базы автор опирался на данные Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития и

торговли, Госкомстата РФ, документы справочно-правовых систем, ресурсы сети Интернет.

*Научные результаты,*полученные лично автором, и их новизна заключаются в следующем:

1) *Выявлена взаимосвязь между уровнем экономического развития  
России и степенью фискальной децентрализации ее бюджетно-  
налоговой системы.*Она выражается в следующей тенденции: чем выше  
степень *фискальной децентрализации*в регионе и муниципальном  
образовании, тем выше *уровень их экономического развития.*Установлена также *положительная корреляция*между степенью  
фискальной децентрализации в регионе, подушевыми налоговыми  
доходами и уровнем экономического развития;

2) Осуществлен *краткосрочный прогноз и оценка финансовых  
последствий*реформы местного самоуправления в России для  
сбалансированности бюджетной системы. На их основе раскрыто  
усиление ее вертикальной несбалансированности, особенно в субъектах  
Федерации, что выражается в существенном разрыве между  
закреплением расходных полномочий и распределением налоговых  
полномочий и доходов при явном превалировании не собственных  
источников, а разнообразных форм финансовой помощи;

3) Обоснована необходимость трансформации *критериев и методик  
измерения фискальной децентрализации для стран с федеративным  
устройством,*в частности, предлагаемых экспертами МВФ и  
Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР), с  
целью их использования в российских условиях на основе  
принципиального подхода автора: финансовая помощь из вышестоящих  
бюджетов, в том числе нецелевая, должна исключаться из состава  
собственных доходов бюджета-получателя;

4) Разработана *авторская методика группировки налогов,*поступающих в консолидированные бюджеты регионов, по степени их

влияния на эффективность региональных налоговых систем. Для условий 2003 года составлены соответствующие группировки по крупным налоговым платежам, а именно: налогу на прибыль организаций, налогу на доходы физических лиц, акцизам, налогу с продаж, налогу на имущество предприятий, налогу на добычу полезных ископаемых, земельному налогу, прочим федеральным налогам и налогам субъектов РФ (прежде всего транспортному налогу). С их помощью установлено, что платежами, максимально стимулирующими региональные власти к увеличению своих налоговых доходов и способствующими, таким образом, обеспечению эффективности региональных налоговых систем, являются налоги, относимые автором к собственным для бюджетов субъектов Федерации (налоги субъектов РФ, налог на имущество предприятий, налог на прибыль организаций, акцизы).

**5)**Сформулированы *предложения по повышению эффективности бюджетно-налоговой системы России*на основе увеличения степени ее децентрализации, суть которых заключается в увеличении полномочий субфедеральных властей в сфере мобилизации налоговых доходов, а также в перераспределении поступлений от ряда налоговых платежей (налог на прибыль, на добычу полезных ископаемых) между уровнями бюджетной системы.

***На защиту выносятся следующие положения:***

- сравнительный анализ и оценка финансовых последствий для  
территориальных бюджетов реализации принятого законодательства по  
новому этапу бюджетной реформы, выражающихся в усилении  
вертикальной несбалансированности бюджетной системы;

- гипотеза об устойчивой прямой взаимосвязи степени фискальной  
децентрализации и уровня регионального социально-экономического  
развития;

- авторская методика регрессионного анализа налоговых доходов территориальных бюджетов для определения степени их воздействия на эффективность региональных налоговых систем.

*Практическая значимость диссертации.*Полученные теоретические и практические выводы могут быть использованы при формировании государственной экономической политики, а также в преподавании учебных курсов по экономическим дисциплинам, в рамках системы повышения квалификации и переподготовки государственных служащих.

Содержащиеся в работе предложения представляют интерес для Министерства финансов РФ, Минэкономразвития РФ, Министерства региональной политики РФ, региональных **и**местных финансовых органов.

***Апробация работы.***Основные положения исследования обсуждались на международной научно-практической конференции «СНГ в условиях глобализации» (Москва, РУДН, март 2004 г.), в ходе реализации курса дистанционного обучения «Разработка и воплощение эффективных систем социальной безопасности» (реализуемого Институтом Всемирного банка в РФ в июне - октябре 2004 г.), а также доложены на заседании проблемной группы кафедры конкретной экономики и финансов Российской академии государственной службы при Президенте РФ, где получили положительную оценку. По материалам диссертационного исследования автором опубликовано 2 работы общим объемом **2,4**п.л.

***Структура работы***обусловлена целью и задачами исследования. Она состоит из введения, двух глав, содержащих 6 параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## Теоретические основы рационального налогообложения

Налог - одно из центральных понятий экономической науки. Являясь фундаментальным для современного общества, оно получает соответствующее место в трудах экономистов. По этой причине, а также в связи со сложной и противоречивой природой самого явления, сущность налогов понимается различными исследователями принципиально по-разному. Одни смотрят на них как на неизбежное зло, которое должно быть по возможности минимизировано, другие - лишь как на один из инструментов экономической политики государства, использование которого может принести как пользу, так и вред. Так, для экономистов-классиков любые налоги стоят в одном ряду с такими факторами как «неплодородная почва, плохой климат, отсутствие ловкости или утрата полезных машин»1. Для сторонников же Дж. М. Кейнса они представляют собой способ «создания централизованного контроля в вопросах, которые ныне в основном предоставлены частной инициативе» , что дает возможность, например, «оказывать руководящее влияние на склонность к потреблению»3. Приверженность одной из этих точек зрения отчетливо просматривается в любом из множества определений налогов.

Различия между двумя принципиальными позициями вытекают, прежде всего, из разного понимания характера взаимоотношений налогоплательщика и государства, места государства в современной экономике. Однако прежде чем согласиться с любым из существующих определений или предложить им альтернативу, необходимо рассмотреть весь набор сущностных признаков налогов.

Обязательным участником налоговых правоотношений всегда является государство, централизуя собираемые средства в бюджете или внебюджетных фондах. Это утверждение, на первый взгляд, не вызывает сомнений и не нуждается в дальнейшей аргументации. Однако, подвергая критике определение понятия «налоги», изложенное в части первой Налогового кодекса, С.Д. Шаталов подвергает сомнению данный постулат: «Например, если будет принято соответствующее решение и МНС получит возможность консолидировать часть средств, получаемых от увеличения собираемости налогов, в собственном фонде развития, то эти средства будут расходоваться не государством, а государственным органом на собственные нужды...»4. Действительно, в России еще совсем недавно существовала практика заключения соглашений между региональными властями и налоговыми органами, согласно которым определенная доля налоговых поступлений направлялась в фонд развития МНС РФ5. Это, по мнению С.Д. Шаталова, и не позволяет безусловно утверждать, что суммы налоговых платежей поступают в бюджет и используются государством. Однако здесь может быть выдвинуто два возражения. Во-первых, налогоплательщики вносят все суммы, независимо от их дальнейшего использования, на счета бюджета.

## Зарубежный опыт построения эффективных налоговых систем в федеративных государствах

Зарубежный опыт являлся, во многом, методологической основой перехода нашей страны от централизованной бюджетной системы унитарного государства, каким фактически являлся СССР, к новой, основанной на принципах бюджетного федерализма. В условиях отсутствия опыта и традиций федерализма любого рода неизбежным стало копирование зарубежных институтов. Однако и в настоящее время, на рубеже очередного этапа реформирования бюджетного устройства, рассмотрение зарубежной практики организации налоговых правоотношений может быть полезным как с точки зрения анализа причин сложившейся в России непростой ситуации, так и в целях определения приоритетов и вариантов дальнейшего развития.

Так, хотя эффективность отечественной налоговой системы и увеличивалась на протяжении последних лет (увеличивался объем поступления налогов и сборов в расчете на 1 руб. затрат на содержание налоговых органов, в 2003 году он составил 101,7 рублей на каждый израсходованный рубль35), по целому ряду показателей она остается на уровне, далеком от уровня передовых зарубежных государств, прежде всего федеративных.

Например, всего в налоговой системе России задействовано 180 тыс. сотрудников (включая таможенную службу, государственные внебюджетные фонды и прочие органы, приравненные к налоговым) на 140 млн. граждан РФ, так что в среднем на одного налогового служащего приходится 780 граждан России . Анализ же налоговых систем зарубежных стран показывает следующее :

а) во Франции сбором налогов занимается Главное налоговое управление Министерства экономики, финансов и бюджета, насчитывающее около 83 тыс. налоговых служащих на 63 млн. граждан (на одного налогового служащего приходится 750 граждан), обеспечивающих собираемость налогов на уровне 96-98% от расчетных;

б) в Великобритании сбор налогов возложен на единую службу, насчитывающую 100 тыс. служащих на 65 млн. населения, что составляет 750 граждан на одного налогового служащего, при этом собираемость налогов обеспечивается на уровне 98% от расчетных показателей;

в) в США в сфере налогообложения занят единый орган Служба внутренних доходов с ее региональными и окружными управлениями, насчитывающая в своем составе 120 тыс. служащих на 250 млн. граждан, так что в среднем на одного налогового служащего приходится 2100 граждан. Налоговая служба США при этом обеспечивает собираемость платежей на уровне 95-98% отплановых показателей.

## Методические подходы к измерению фискальной децентрализации

Если исключить из рассмотрения Москву и Санкт-Петербурга (в связи с тем, что они являются аномальными в налоговом смысле субъектами РФ, искажая общую картину), то окажется, что 75% всех доходов местных бюджетов принадлежат к категориям 4.3-5, оставшиеся 25% относятся к пункту 2. Лучше ситуация с региональными бюджетами, тем не менее, только 40% их доходов принадлежат диапазону 1 - 4.2.

Таким образом, видно, что подавляющим большинством полномочий в налоговой сфере обладает федеральный центр, что говорит о высокой степени централизации отечественной бюджетной системы. Причем проводимая в настоящее время реформа местного самоуправления никак не касается данной проблемы.

Поэтому, как неоднократно отмечалось экспертами ОЭСР143, а такж другими зарубежными авторами , количественная оценка не отражает адекватно действительность без учета качественного аспекта децентрализации бюджетных доходов. Как показывает приводимая ниже таблица 9, измерения по методике ОЭСР дают результаты, довольно сильно отличающиеся от полученных при использовании применявшейся до этого методики МВФ.

Между тем существует большое количество исследований, посвященных построению моделей, связывающих фискальную децентрализацию и различные макроэкономические показатели. Это Отечественных публикаций значительно меньше, можно упомянуть, например, работу Коломак Е.148 При этом под децентрализацией обычно подразумевают только ее количественную сторону. Но, как справедливо замечает Эбель Р.Д. и Йилмац С.149, неправильный выбор переменной фискальной децентрализации сильно искажает получаемые результаты.