

ТЕМА 8 Бюджетный федерализм

Курс «Экономика общественного сектора»
д.э.н. доцент кафедры ЭТ и П ОмГУ Капогузов
Е.А.

Вопросы темы

- Принципы федеративного государства
Бюджетная децентрализация. Теорема о децентрализации. Гипотеза Тьебу.
Численность населения и масштабы производства локальных общественных благ. Вертикальное и горизонтальное выравнивание. Бюджетные гранты.
«Эффект липучки».

Принципы федерации

- - широкая самостоятельность субъектов
- - рамочная компетенция
- - субсидиарность
- Разграничение полномочий местных органов, регионов и центра

Централизация или децентрализация: за и против

- Снижение издержек на информацию (плюс география, культура, политические институты) или снижение издержек от взаимозависимости (необходима координация политики перераспределения)

За и против- графический анализ

- Децентрализация обычно ведет к росту административных издержек, однако выигрыш потребителей может перекрыть (зависит от межрегиональных различий в готовности платить за общественное благо и эластичности этой готовности)

Теорема о децентрализации

- Если децентрализация не влияет на уровень издержек, то децентрализованное принятие решения в отношении поставки локального общественного блага будет не менее эффективно, чем централизованное.

Гипотеза Тибу

- При наличии большого числа юрисдикций и интенсивной миграции населения бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшениям, поскольку создает предпосылки для более точного выявления потребностей индивидов относительно локальных ОБ и позволяет точнее выявить предпочтения. («голосование ногами» как выбор между объемами общественных благ и местных налогов)

Сдерживающие гипотезу факторы:

- - издержки «прикрепления к месту»;
- - наличие внешних эффектов и нагрузки на социальные и инфраструктурные объекты;
- - трансграничность локальных общественных – хорошая безопасность в городе влияет на репутацию региона;
- - асимметрия информации
- - ограниченность выбора мест жительства, «пакетность» условий проживания

Эмпирически верифицируемые выводы из модели Тибу:

1. Индивиды будут мигрировать в ответ на изменения в предложении налогов и общественных благ локальными сообществами.
2. Процесс миграции должен привести к тому, что индивиды со схожими предпочтениями будут потреблять выбранные ими (а не навязанные им кем-то) наборы локальных общественных благ.
3. Благосостояние индивидов, при прочих равных условиях, должно возрасти.

Гипотеза Тибу: эмпирические свидетельства

- Если богатые стремятся покинуть регионы с относительно высокими налогами, то бедные склонны переезжать в регионы со сравнительно высокой степенью социальной защищенности населения.

Cebula, Richard J. and Koch, James V. (1989),
'Welfare Policies and Migration of the Poor in
the United States: An Empirical Note',

61Cebula, Richard J. and Koch, James V.
(1989), 'Welfare Policies and Migration of the
Poor in the United States: An Empirical Note'

Вертикальное и горизонтальное выравнивание

- Идеальная модель- соответствие доходов бюджетов обязательствам (мандатам).
Реальность иная – вертикальная несбалансированность. Способ решения – отчисления от регулирующих источников дохода и субсидирование расходов бюджетов территорий

Функции вертикального выравнивания

- 1) Распределение расходных функций, определяется, каким и должны быть обязательства по реализации государством функций для каждого уровня в рамках единого экономического пространства. (определение ответственности (за что), ее финансирование (за счет чего) и выбор между институциональными альтернативами производства (частный или общественный))

Функции вертикального выравнивания

- 2) распределение функций по обеспечению бюджетных расходов: определяется порядок финансирования бюджетных обязательств для каждого уровня власти и управления

Распределение функций: вопросы и пробелы

- 1) Есть ли принцип субсидиарности – движение снизу, и наверх лишь те функции, которые невозможно выполнить снизу?
- 2) границы децентрализации – эффект масштаба как основа для определения расходов и региональная справедливость для производства общественных благ.

Функции горизонтального выравнивания

- 1) Межбюджетные финансовые расходы (МФР): определяют, какие финансовые средства между уровнями и при каких условиях необходимы для исполнения государством социально-экономических функций и как при этом должны взаимодействовать между собой органы власти

Цели Межбюджетных трансфертов

- 1) устранение неравенства в финансовых возможностях (в том числе гарантии по федеральным социальным программам) (характерно для европейской модели)
- 2) поощрение конкретных видов правительственной деятельности и обеспечение отдельных видов социально-значимых услуг (характерно для американской модели, в основе принцип самодостаточности региона)

Модели бюджетного федерализма: США

- Доходная часть бюджетов всех уровней формируется за счет собственных источников – местные налоги как основа формирования бюджетов муниципалитетов
- Субсидии вторичны (до 17 % - в бюджетах штатов, и до 25 % - в бюджетах муниципалитетов)
- Не полученные в рамках горизонтального выравнивания финансовые ресурсы используются не на текущее потребление, а на развитие

Виды межбюджетных трансфертов

- **Долевая субсидия (matching grant):** субсидия федерального бюджета покрывающая лишь часть региональных расходов на какие-либо нужды
- **Целевая субсидия (earmarked grant):** субсидия федерального бюджета предназначенная для финансирования определенного регионального проекта или программы
- **Нерегламентированная субсидия (unrestricted grant):** субсидия федерального бюджета не предназначенная для какой-либо конкретной региональной цели, которую региональные власти могут расходовать по своему усмотрению

Эффект липучки (flypaper effect):

при получении гранта из центра региональные политики и чиновники не принимают решения о сокращении налогов в регионе, необходимость которого следует из моделей, основанных на предпосылке максимизации ими общественного благосостояния либо благосостояния медианного избирателя.

Причины появления эффекта липушки:

1. Фискальная иллюзия.
2. Стремление бюро к максимизации своего бюджета.
3. Целевые субсидии имплицитно являются долевыми.

Федерализм и перераспределение

Распределение расходов ЕС по категориям бюджета, %		1985	1995
<i>Перераспределение</i>	Сельское хозяйство и рыболовство	72,9	53,6
	Региональная политика	5,9	13,6
	Социальная политика	5,7	11,9
<i>Аллокативная эффективность</i>	Исследования, энергия, транспорт	2,6	5,6
	Внешняя политика	-	6,2
	Административные расходы	4,6	5,1
	Прочее	4,4	4,5

* [Mueller, Dennis C. \(2003\), *Public Choice III*, Cambridge: Cambridge University Press, Ch.10.](#)

Эффект липучки в России:

Механизмы воздействия грантов из
федерального бюджета регионам и причины
возникновения эффекта «липучки» (flypaper
effect). –

Анализ влияния федеральных трансфертов на
фискальное поведение региональных властей/
В. Идрисова, Л. Фрейнкман — М.: ИЭПП,
2010. — 100 с. Тираж 300 экз.

Другие факторы

- ограниченные налоговые полномочия региональных властей. Во многих случаях они просто не имели в своем распоряжении адекватных инструментов для оперативного снижения местных налогов в ответ на увеличение федеральных трансфертов.

Особенности ЭЛ в России

- Эффект связан с национальными стандартами предоставления налогоплательщикам госуслуг, которые оторваны от доходных возможностей конкретных (преимущественно бедных) регионов (в отличие от традиционной модели, акцентирующей внимание на особенностях предпочтений местных чиновников, максимизирующих размер региональных бюджетов (модель Нисканена)).

Еще особенность – налоговая система

- Базовая модель бюджетного федерализма: уровень региональных налогов выбирается региональными властями в полном соответствии с потребностями местного населения в получении общественных услуг (и в этом смысле уровень налогообложения является оптимальным).
- РФ: исходя из вилки местных налогов, установленных НК

Особенность со стороны расходов

- существует также некоторый минимальный набор услуг, определяемый центральным правительством, который должен быть предоставлен населению всех регионов независимо от величины собственных налоговых доходов отдельного региона. Для бедных регионов этот набор услуг часто не удастся обеспечить только за счет собственных доходов, и для его финансирования регионы получают помощь от федерального центра.
- В подобной ситуации бедные регионы не могут компенсировать увеличение объемов федеральной помощи снижением собственных налоговых доходов (как предполагается в модели, в которой эффект «липучки» отсутствует). В противном случае региональные власти были бы не в состоянии предоставить федеральный минимум услуг, ожидаемый от них как федеральным центром, так и местным населением.

Будет ли рост трансфертов способствовать росту эффективности?

- Практика проведения децентрализации показала, что максимальный рост эффективности достигается лишь при отсутствии экстерналий и оппортунистического поведения субнациональных властей по отношению к центру. В противном случае проблемы, связанные, в том числе, с наличием мягких бюджетных ограничений, приводят к сокращению ожидаемых от децентрализации выгод.

Механизм стимулирования регионов к росту бюджетной обеспеченности в РФ

- 1) Оставление на территории доли налога на прибыль, превышающей определенные параметрами бюджета значение
- 2) предоставление бюджетных кредитов вместо коммерческих в случае сокращения дефицита бюджета
- 3)?

Германия: значение горизонтального и вертикального выравнивания

- Дотации из Федерального бюджета составляют основную часть местных бюджетов и обеспеченные земли перечисляют часть своих доходов бедным землям. Субвенции идут в основном на социальную сферу.

Этапы определения бюджетных расходов исходя из доходов и горизонтального выравнивания:

- 1) определяют доходы территории, которые могут быть получены за счет закрепленных чистых местных налогов и от регулируемых налогов в зависимости от доли территории в соответствующих доходах.
- При выявлении доли в подоходном налоге в основе лежит принцип местожительства налогоплательщика, а при налоге с корпораций- прибыль располагающейся на территории корпорации

Второй этап

- Определяется объем средств, который образует совместный фонд территорий, направляемый на горизонтальное выравнивание. Он определяется исходя из количества жителей территории как показателя концентрации предпринимательской деятельности и емкости рынка. $\frac{1}{4}$ от налогов с оборота направляется на горизонтальное выравнивание и на предоставление субсидий слабым землям, чтобы довести доход на душу населения до 95 % от среднего показателя по стране.

Причины различий в американской и европейской системах

- 1) США – единое социально-экономическое пространство и разрыв в доходах между богатыми и бедными только 2 раза, а в Европе выше
- 2) в США регионы самодостаточны (доходы должны соответствовать расходам на текущее потребление), - создание условий для финансирования и предоставления общественных благ
- Европа- доноры и реципиенты (дотирование расходов на предоставление ОБ)
- Центр – социальные обязательства на уровне прожиточного минимума.
- Европа – на основе социальных стандартов.

Новый федерализм Рейганомики

- - сокращение федеральной помощи штатам (с 15,5 до 10,8 %)
- - выбор налогов на местном уровне (имущественные, на владение т.с., с наследования и дарения и др.)
- - децентрализация налогообложения (акцизы, подоходные – на уровне штатов)
- - развитие неналоговых поступлений и новой модели управления

Россия – смешанная система

- Собственные (закрепленные налоги)
- Межбюджетные трансферты(за счет регулирующих федеральных налогов (НДФЛ, НДС, налог на прибыль)
- Чем больше доля на субъект –тем выше собственная обеспеченность
- Чем выше база –тем больше обеспеченность
- Чем больше дефицит- тем больше дотации?

Доклад Н. Зубаревич на конференции в ВШЭ

- Рост долгов бюджетов
- Снижение доли налога на прибыль
- Изменения в законодательстве
—(налогообложение ИБГ)
- Все регионы присоединим к Москве?
- (статья в Новой газете)

Россия – данные о бюджетной обеспеченности
(с.22 сборника «Регионы России»)

- Домашнее задание: просмотреть сведения по федеральным округам, проанализировать и сделать выводы