



Экономика общественного сектора
**ОСНОВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ
ФЕДЕРАЛИЗМА**

Якобсон Лев Ильич





Содержание лекции

- **Федерализм: смысл, причины и ограничения**
- **Теорема о децентрализации**
- **Модель Тибу**
- **«Второе поколение» теории федерализма**
- **Жесткость бюджетных ограничений и «федерализм, сохраняющий рынок»**
- **Результаты эмпирических исследований**



Управленческая децентрализация и федерализм

- Федерализм: правовая и экономическая трактовки (вертикальное членение сектора)
- Управленческая децентрализация:
 - координация «сверху-вниз» (декомпозиция целей и задач, приближение контроля к исполнителям),
 - в большинстве крупных организаций
- Федерализм:
 - структурирование запроса «снизу-вверх» (генерирование целей организации),
 - специфика государства



Плюсы и минусы федерализма

Выигрыш в способности **дифференцировать предложение** со стороны общественного сектора, проигрыш в **координации** и зачастую в **издержках**

Федерализм уместен, когда:

- налицо **неоднородность** населения и **компактное проживание разных групп** - разные группы адресуют власти несхожие запросы
- имеется принципиальная готовность к **раздельному** финансированию издержек
- раздельное удовлетворение запросов:
 - технически возможно,
 - экономически рационально,
 - политически приемлемо (*зарплаты врачей?*)



Стабилизационная функция общественных финансов и федерализм

Экономика региона (группы граждан) – открытая (оправдано как политически, так и экономически) \Rightarrow риск «обогреть пространство» (высокое значение $MPQ \Rightarrow$ низкое значение $\{1 / [1 - (MPC - MPQ)]\}$)

Дифференциация макроэкономической бюджетной (и монетарной) политики экономически нецелесообразна даже при высокой дифференциации запросов

Контролировать сбалансированность консолидированного бюджета



Распределительная функция общественных финансов и федерализм

Дифференциация выплат и услуг – еще не
федерализм (советская практика)

Локальная (групповая) солидарность и
перераспределительные программы

Проблемы:

- стимулы для миграции,
- «гонка ко дну»,
- политические риски

Выравнивание: общенациональные социальные
программы



Аллокационная функция общественных финансов и федерализм

- Общациональные и коллективные общественные блага
- Локализация выгод и издержек
- Территориальный характер федерализма: структуризация групп и проблема безбилетника

Экономическая интерпретация федерализма – преимущественно **теория локальных общественных благ**

Теорема о децентрализации

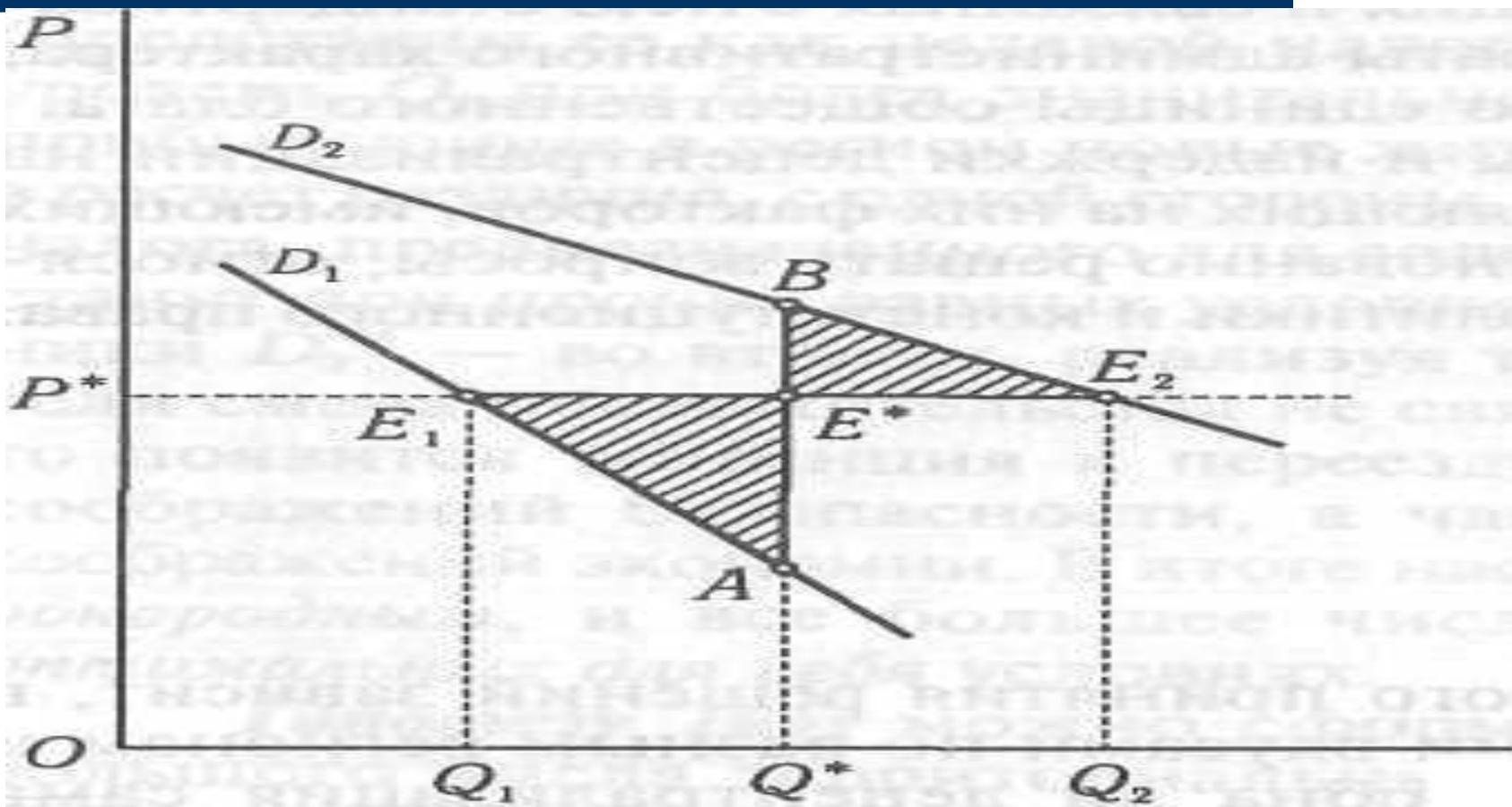


Рис. 13.1



Теорема о децентрализации

От чего зависит выигрыш:

- дифференциация предпочтений,
- эластичность спроса на ЛОБ (по эмпирическим исследованиям - **низка**)

Прочие равные? – Проблема издержек:

- идентификация пользователей и фискальные экстерналии,
- экономия на масштабе



Модель Тибу, или Парето-улучшение в результате «голосования ногами»

Суть модели: **самоподдерживающийся механизм** гомогенизации групп потребителей ЛОБ ⇒ «невидимая рука» в сфере поставки общественных благ

Условия:

- выгоды и издержки ЛОБ интернализуются,
- нет миграции ради перераспределения,
- разнообразие юрисдикций сопоставимо с разнообразием предпочтений,
- пренебрежимо малые издержки миграции:
 - для мигранта,
 - для бывших и будущих соседей



Федерализм как механизм конкуренции - 1

«Лабораторный федерализм»:

- отказ от существенного для модели Тибу допущения о **едином** (максимальном) уровне эффективности,
- конкуренция ⇒ **институты повышения качества** политического выбора и администрирования

Конкуренция юрисдикций **за ресурсы общественного сектора** – признак реального федерализма:

- присутствует почти везде,
- последствия противоречивы



Федерализм как механизм конкуренции - 2

- Конкуренция за налоговые базы (платит не только население, как в модели Тибу, но и бизнес) ⇒ **федерализм и распределение** через различия в поставке ЛОБ
- (Менее прозрачная) конкуренция неналоговых преимуществ: явные и скрытые субсидии, участки земли, репутационные моменты и т. п., благоприятствование в администрировании
- Проблема мобильных налоговых баз (например, недвижимость vs имущество)
- **Субъекты** конкуренции – кто они: общины, носители власти, группы специальных интересов?



Центральное правительство: механизмы влияния - 1

- В системе федерализма, как и в системе рынков, власть (в данном случае центральная):
- (в лице «федерального» общественного сектора) - **один из** участников разделения труда,
 - источник «правил игры» для **всех** остальных участников,
 - арбитр в разрешении конфликтов (в том числе собственных конфликтов с другими участниками)



Центральное правительство: механизмы влияния - 2

Доступные механизмы: установление объема прав и ответственности, регуляторные, фискальные

Законодательное установление:

- полномочий (в том числе фискальных и регуляторных) территориальных органов,
- общих рамок деятельности госорганов,
- предписываемых результатов («мандатов»),
- межбюджетных отношений (трансферты)



Доходные базы и расходные полномочия юрисдикций - 1

Расходные полномочия – адекватность характеру общественных благ (круг потребителей и экстерналии)

Сбалансированность **полномочий** и **доходных источников** - возможно ли?

- Мобильность (готовы ли к автономии местных сообществ на базе налога на недвижимость?)
- Соответствие кругу пользователей



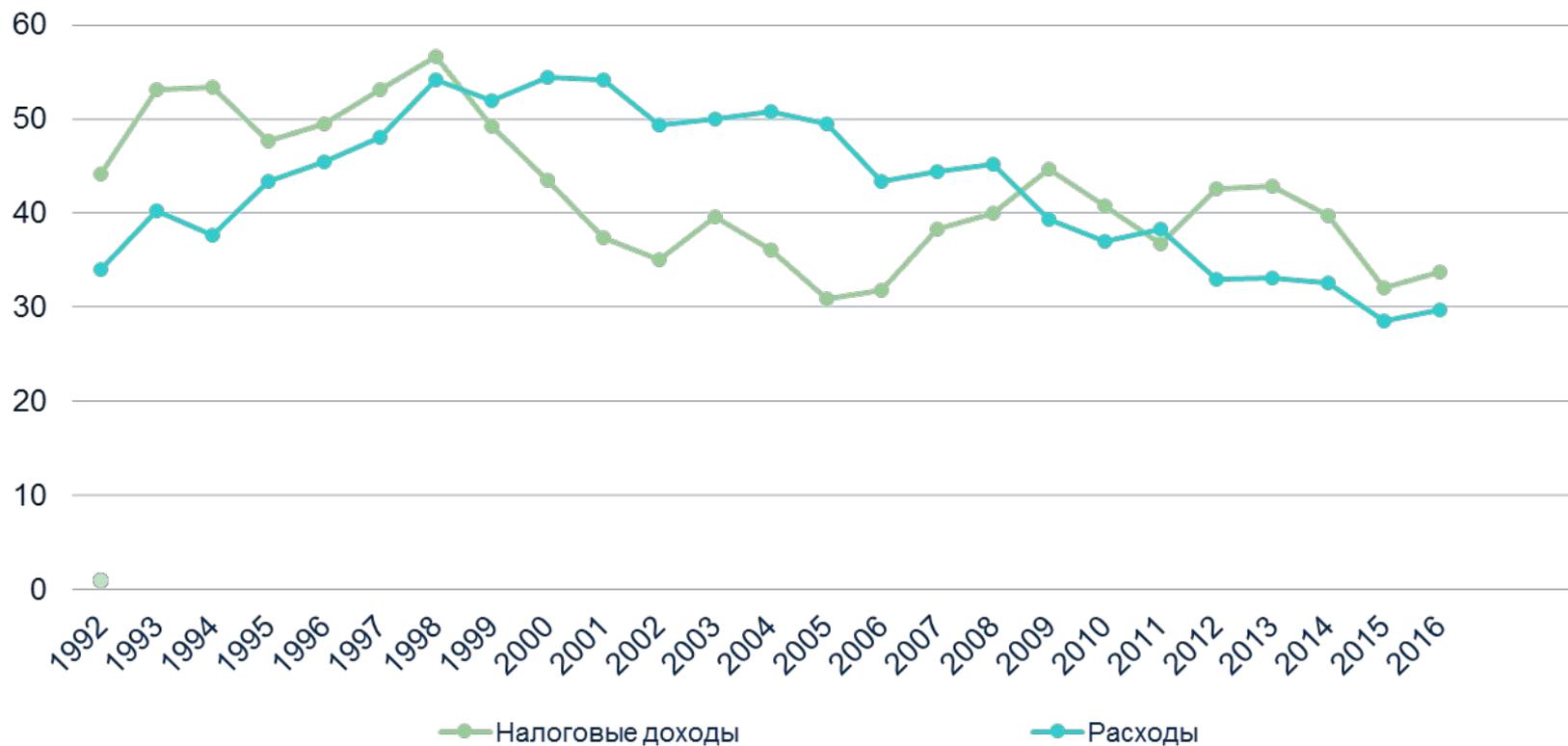
Доходные базы и расходные полномочия юрисдикций - 2

Бюджетные **гранты** (блочные и категориальные) и их последствия:

- моделируются аналогично моделированию последствий налогообложения и субсидирования:
 - спрос общины на ОБ – как спрос индивида на частное благо,
 - сдвиги кривых спроса и издержек (предложения)
- **НО** это, **если** субъект – «сумма индивидов»



Доля субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете РФ (проценты)





Доли субнациональных бюджетов в финансировании некоторых направлений деятельности государства (проценты)

- Национальная оборона – 0,2%
- Национальная безопасность и правоохранительная деятельность – 19%
- Транспорт – 41%
- Дорожное хозяйство – 63%
- Социально-культурные мероприятия (образование, здравоохранение, культура, социальные пособия и т.п.) – 73%
- Жилищно- коммунальное хозяйство – 85%



Бюджетный федерализм и структура экономики

Является ли мера бюджетного федерализма предметом лишь сугубо политического выбора в экономике:

- с исторически сложившейся глубокой неравномерностью географической концентрации ключевых производств,
- высокой зависимостью бюджета от налогообложения:
 - природных ресурсов, их использования и экспорта,
 - импорта?

Доли субнациональных бюджетов в налоговых доходах в целом и за исключением ресурсных и таможенных платежей: 1998 г. - 60% vs. 57%, 2011 г. – 57% vs. 33%.



Российская Федерация: межрегиональные различия - 1

- ВРП на душу – 45,3 раза
- 10 регионов (Москва, Санкт-Петербург, Татарстан, Башкортостан, Краснодарский и Красноярский края, Московская и Свердловская области, ХМАО и ЯНАО) – более половины суммарного ВРП
- 10 регионов с наименьшими ВРП (республики Адыгея, Алтай, Ингушетия, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Сев. Осетия, Тыва, Магаданская обл., Еврейская АО, Чукотский АО) – 1,2% суммарного ВРП



Российская Федерация: межрегиональные различия - 2

- Различия между регионами по ВРП на душу – 41 раз
- 12 регионов – более половины общего объема инвестиций в основной капитал
- 5 регионов – 75% всех иностранных инвестиций (в том числе Москва – 48%)
- Уровень зарегистрированной безработицы – 15 раз
- Средняя зарплата – почти 4 раза



Дилемма: выравнивание или «очаги роста»

- Пример *политической* проблемы:
 - *многокритериальность,*
 - *значимость распределения,*
 - *значимость «неэкономических» ограничений (например, тема Кавказа)*
- Уязвимость рассуждений в логике «*в конечном счете*»
- Не «или», а «и», но *в каких пропорциях?*
- Экономический анализ – *не замена, а необходимая* информационная база поиска оптимальных решений

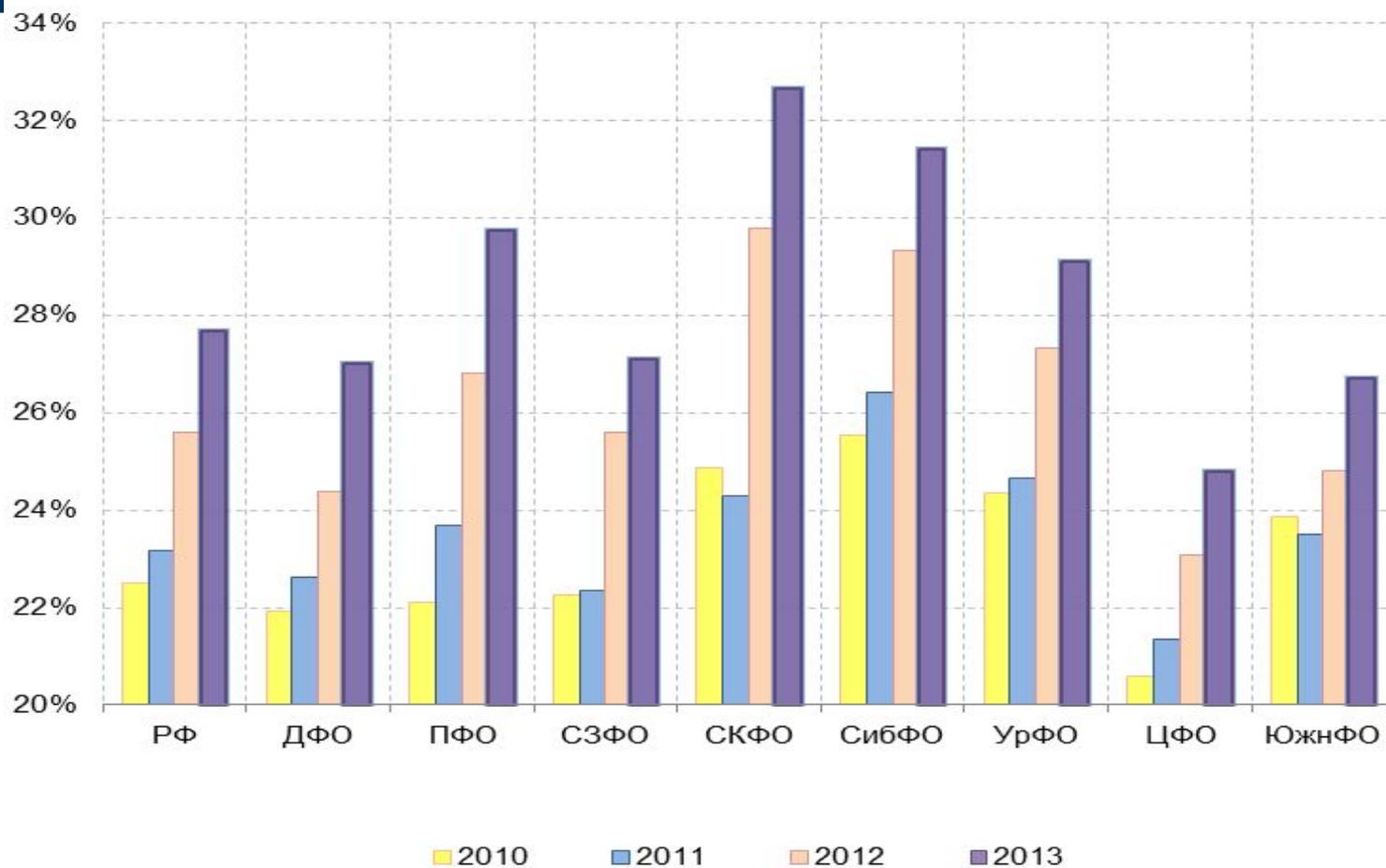


Общенациональная реформа и федерализм: пример- переход на эффективный контракт

- Необходимость перехода:
 - недовольство граждан (напр., 2/3 считали состояние здравоохранения плохим),
 - проигрыш на рынках труда (по-разному),
 - коррупция
- Общенациональная проблема, но **региональные и местные** полномочия
- Как быть?
- **Нефинансируемый мандат** vs. федеральная программа (соответствующая доля федеральных доходов), ...?



Реальность: доля расходов на образование





Экономическая теория федерализма: «второе поколение»

Менее нормативный характер: от вопроса о том, что эффективно, к вопросу об **условиях** эффективных аллокаций □ Более полный и адекватный учет:

- 1) **взаимосвязи** аллокации и перераспределения,
- 2) **провалов** государства

Почему переход к эффективному контракту произошел через нефинансируемый мандат?

Приоритетное внимание к:

- целевым функциям и ограничениям **субъектов**, которые разграничивают и реализуют полномочия,
- роли децентрализации не как «увеличительного стекла», а как генератора **«силовых полей»**



«Второе поколение» ЭТФ: интеграция с теорией общественного выбора

- Решения принимает не «население», а органы власти, зависимые от групп интересов → интересы местных политиков, бюрократии, бизнес-групп, этнических групп и др.,
- Представительство групп интересов в центральных и субнациональных органах
- Представительство территорий в общенациональных органах (СФ РФ)
- Представительство центра в субнациональных органах (формирование корпуса губернаторов)



«Второе поколение» ЭТФ: интеграция с экономикой информации

Проблематика **ограничений** (в конечном счете, информационных) - примеры:

- соответствие ЛОБ конкретной территории и кругу пользователей,
- учет и интернализация экстерналий, в том числе эффекта «подражания»,
- разграничение производства ЛОБ и перераспределения (в конечном счете – отклонения от равновесия Линдаля),
- соответствие полномочий набору доступных фискальных инструментов (например, ресурсы муниципалитетов при слабом налогообложении недвижимости)



Некоторые актуальные сюжеты моделирования: «неэкономический» контекст федерализма

- Федерализм как система сдержек и противовесов: **разделение властей** по вертикали (как и по горизонтали) ограничивает экспансию государства в целом
- Федерализм как инструмент обеспечения (не только эффективной поставки ЛОБ), но **политического участия**: trade-off эффективности и участия
- Федерализм как инструмент ослабления политических противостояний (в некотором смысле возвращение к «первому поколению»)



Некоторые актуальные сюжеты моделирования: деволюция

Преимущества:

- перераспределение как (Л)ОБ – учет предпочтений,
- лабораторный федерализм перераспределения

Но:

- «гонка ко дну» \Rightarrow деволюция не для тяжелых времен (в США централизация в периоды войн и длительных кризисов)
- проблема мигрантов (и возможные ограничения),
- прогрессивное налогообложение предполагает мобильные налоговые базы (доходы vs. недвижимость и налог с продаж)



Некоторые актуальные сюжеты моделирования: межтерриториальное перераспределение и его следствия

- **Межтерриториальное перераспределение** как следствие особенностей формирования органов власти (проблематика коалиций)
- **Жизнеспособность федераций:**
 - однородность,
 - перераспределение,
 - экстерналии



Информированность или представительство?

Причины унификации при централизации:

- «первое поколение» – нет информации о локальных предпочтениях,
- «второе поколение» - представительство интересов, например, медианный избиратель или нелокализованные группы

Решения о ЛОБ - не просто «сколько и как производить», но прежде всего «для кого и за чей счет», т.е. **за проблематикой ЛОБ – перераспределение**



Мягкие бюджетные ограничения

Типичные примеры:

- прежде – социалистические предприятия,
- ныне – субфедеральные власти:

Динамическая проблема гарантий:

- при наличии необратимых инвестиций,
- при нечетко разграниченной ответственности (состояние институтов)

Недостоверные обязательства государства:

слабость от силы

МБО и нефинансируемые мандаты

- Тема эффективного контракта



Федерализм, сохраняющий рынок - 1

Рынок нуждается в государстве:

- **сильном** – чтобы защищать права собственности,
- **сдерживаемом** – чтобы избежать:
 - «Левиафана»,
 - мягких бюджетных ограничений

Монополия на принуждение \Rightarrow потребность в **самоограничении**



Федерализм, сохраняющий рынок - 2

Самоограничение:

- конституционные ограничения,
- (горизонтальное) разделение властей,
- федерализм:
 - вертикальное разделение властей,
 - дистанцирование от «конечной инстанции»,
 - конкуренция
- **Опыт Китая:** сдержки при авторитаризме



Фискальная децентрализация (эмпирические исследования) - 1

Децентрализация:

- положительно коррелирует с размером страны, душевым доходом, развитием демократии, этническим разнообразием (Panizza, 1998)
- положительно коррелирует с индикаторами качества работы правительств (Huther and Shah, 1996)
- относительно сильнее в индустриально развитых странах и Латинской Америке, чем на Ближнем Востоке и в Африке



Фискальная децентрализация (эмпирические исследования) - 2

- В XIX и первой половине XX века – в целом тенденция к усилению централизации
- В 1975-1995 годах доля центра в бюджете расширенного правительства снизилась (в целом по выборке) с 62% до 52% (Arzaghi, Henderson, 2005)



Вопрос для обсуждения

Федерализм в России: слишком много или слишком мало?



Спасибо за внимание!