

ЛЕКЦИЯ 6

Оценка программ общественных расходов.

Бюджетный федерализм

Финансирование и производство в общественном секторе



Бюджетный федерализм

1. Теория бюджетного федерализма
2. Гипотеза Тибу.
3. Основные функции территориальных бюджетов
4. Процесс формирования доходов территориального бюджета
5. Система бюджетных грантов

Бюджетный федерализм

Ресурсы общественного сектора находятся в распоряжении не только центральных, но и территориальных органов. Для осуществления своих функций каждый из них располагает собственным бюджетом.

Бюджетный федерализм

Территориальные бюджеты формируются в преобладающей степени за счет устанавливаемых законом отчислений от общенациональных (федеральных) налогов, а также за счет финансовой помощи из общенационального бюджета.

Бюджетный федерализм

Бюджетный федерализм предполагает некоторую долю самостоятельности не только в определении потребностей в общественных благах, но и в изыскании ресурсов для их удовлетворения.

Локализация выгод от общественного блага создает возможность децентрализованного принятия касающихся его бюджетных решений.

Бюджетный федерализм

Бюджетный федерализм способен быть эффективным, если:

1. Децентрализованно принимаются решения, относящиеся к поставке тех общественных благ, выгоды от которых в основном локализуются на данной территории;
2. Локализацию выгод предполагается в существенной степени совместить с территориальной локализацией издержек: жители региона берут на себя преимущественную ответственность за финансирование поставки локальных общественных благ;
3. Предпочтения, относящиеся к локальным общественным благам, в большей степени различаются между регионами, чем внутри регионов: население региона более однородно, чем население страны в целом.

Теорема о децентрализации.

Если децентрализация не влияет на уровень издержек, то децентрализованное принятие решения в отношении поставки локального общественного блага либо эффективнее централизованного, либо не уступает ему с точки зрения эффективности.

При прочих равных условиях преимущества децентрализации тем больше, чем значительнее межрегиональные различия в готовности платить за благо и чем ниже эластичность готовности платить по «цене». Дополнительные издержки, связанные с децентрализацией, возникают при наличии экономии на масштабе.

Бюджетный федерализм

Централизация и связанная с нею стандартизация позволяют не только снижать затраты административного характера, но и удешевлять непосредственно производство единицы общественного блага.

Гипотеза Тибу.

Американский экономист Ч.Тибу привлек внимание к процессам миграции и значению того, что иногда называют «голосованием ногами».

Чарльз Миллс Тибу — американский экономист, профессор экономики и географии.

Автор работ по региональной экономике, экономической географии, экономической теории общественного сектора. Наиболее известным научным результатом является модель Тибу, описывающая с экономических позиций процесс выбора индивидуумами юрисдикции для проживания.

Чарльза Тибу также иногда ассоциируют с концепцией голосования ногами, под которой понимают миграцию части населения под другую юрисдикцию, с более близкой ей идеологией, в противоположность участию в избирательных процессах на своей территории.

Гипотезу Тибу можно сформулировать следующим образом: при наличии большого числа территориальных единиц и интенсивной миграции населения бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшениям, так как она создает предпосылки для адекватного выявления предпочтений, касающихся локальных общественных благ, и наиболее полной реализации этих предпочтений.

Бюджетный федерализм

Каждый индивид. «голосуя ногами», то есть меняя место жительства, был бы способен подобрать наиболее подходящий для себя набор локальных общественных благ и их цен (местных налогов). При этом по отношению к данным благам была бы полностью решена и проблема определения готовности платить, что позволило бы рационализировать налоговую систему.

На практике существует немало факторов, сдерживающих проявление тенденции, которая описана Тибу.

1. Смена места жительства связана с издержками (денежные затраты на переезд, возможные потери заработка, утрата привычного окружения, круга общения, климатических условий).
2. Издержки не всегда полностью ложатся на тех, кто принимает решение о смене места жительства, то есть имеют место внешние эффекты (отъезд либо приезд большого числа жителей может значительно изменить уровень издержек, которые ложатся на других лиц, проживающих в населенном пункте).

3. Локализация выгод от общественного блага почти никогда не бывает абсолютной.

Например, улучшение охраны общественного порядка в отдельном населенном пункте в какой-то мере влияет на обстановку в целом регионе.

4. Индивиды не располагают совершенной информацией, которая требуется для принятия оптимальных решений.

5. Число потенциальных мест жительства для индивида не безгранично,

6. Привести административно-территориальное деление и бюджетные полномочия в полное соответствие с экономически оптимальными условиями производства локальных общественных благ крайне трудно

Численность населения и масштабы производства локальных общественных благ.

Для эффективного удовлетворения потребностей в локальных общественных благах необходимо, чтобы масштабы, в которых они поставляются, соответствовали численности потребителей. Для большинства этих благ возникает проблема переполнения, так что их потребление следует рассматривать под углом зрения теории клубов.

Функции и расходы территориальных бюджетов.

Общественные финансы выполняют три взаимосвязанные функции: аллокационную, распределительную и стабилизационную.

Первая из них выражается в аллокации ресурсов для производства благ, поставляемых с помощью общественного сектора, вторая – в перераспределительных процессах, третья – в проведении макроэкономической политики, обеспечивающей здоровое развитие хозяйства в целом.

Бюджетный федерализм

Эффект изменения уровня общественных расходов в отдельном регионе не концентрируется внутри данного региона, а распределяется по всем остальным регионам, поставляющим ему продукцию.

Таким образом, обособленное проведение региональной макроэкономической политики породило бы столь существенные экстерналии, что хозяйству региона скорее всего досталась бы лишь небольшая часть выгод.

Перераспределительная функция нередко выполняется на региональном уровне. И в этой области доминирует общенациональное начало. То или иное понимание справедливого распределения характеризует обычно целую нацию, государство, а не население отдельного города или района. Основные гарантии и ключевые параметры перераспределительной политики определяются централизованно и находят выражение в общенациональном (федеральном) законодательстве.

Бюджетный федерализм

Наиболее пригодна для децентрализованного выполнения **аллокационная функция** в той мере, в какой она касается ресурсов, необходимых для удовлетворения потребностей в локальных общественных благах. Участие федеральных органов в формировании ресурсной основы решения региональных проблем, а региональных органов – в решении проблем местного характера имеет два теоретических основания.

1. Пределы распространения выгод от локального общественного блага обычно не вполне совпадают с административными границами.
2. Алокационные процессы связаны с распределительными.

Бюджетный федерализм

В федеральном бюджете России наибольший удельный вес занимают расходы на национальную оборону, государственную поддержку отраслей народного хозяйства, финансовую поддержку территорий, внешнеэкономическую деятельность, погашение и обслуживание государственного долга. В бюджетах субъектов Федерации и местных бюджетах выше доля расходов на финансирование социально-культурных мероприятий.

Бюджетный федерализм

Доходы территориальных бюджетов.

Функциям территориального бюджета должны соответствовать его доходы. Это один из важнейших принципов бюджетного федерализма. Бюджеты территорий формируются в основном за счет трех типов доходов:

1. Это налоги, самостоятельно устанавливаемые и собираемые территориальными органами власти.
2. Долевые отчисления в бюджет территории от налогов, поступающих на более высокий уровень бюджетной системы. В России существенную роль в формировании бюджетов субъектов Федерации играет налог на добавленную стоимость. Он является федеральным налогом.
3. В нижнее звено бюджетной системы из верхнего обычно поступают различного рода трансферты, представляющие собой формы помощи в покрытии расходов.

Бюджетный федерализм

При прочих равных условиях желательно, чтобы доля трансфертов в доходах территориального бюджета была невысокой. Преобладание собственных, устанавливаемых в регионе налогов в доходной базе территориального бюджета (**американская модель бюджетного федерализма**) обеспечивает максимальную гибкость и самостоятельность бюджетной политики региона. Высокой доле отчислений от федеральных налогов в территориальных бюджетах (**германская модель**) соответствуют относительно большее единство бюджетной политики в масштабе всей страны и заинтересованность региональных властей в полном сборе этих налогов. Для России в настоящее время характерна скорее германская модель.

Бюджетный федерализм

Для собирательного обозначения различных форм передачи средств из одних звеньев бюджетной системы в другие будем использовать термин **«бюджетные гранты»**.

Бюджетный федерализм

Для проведения анализа принято выделять следующие типы бюджетных грантов: **блочные и категориальные**, а среди последних – долевые и недолевые. **Блочный грант** поступает в полное распоряжение территориального бюджета и может **быть использован по усмотрению** территориальных органов на любые цели, **соответствующие функциям** данного звена бюджетной системы. Таковы, отчисления от налога на добавленную стоимость и других федеральных налогов в бюджеты субъектов РФ.

Категориальным называется грант, направляемый в территориальный бюджет для использования на конкретные цели, которые устанавливаются органом, передающим средства из бюджета более высокого уровня. Часть ассигнований из федерального бюджета выделяется регионам для финансирования их участия в реализации общегосударственных программ.

Бюджетный федерализм

Категориальный грант является **долевым**, если регион обязан дополнять его ассигнованиями из собственных источников на достижение той цели, для которой грант предназначен. Например, общегосударственная программа может предусматривать, что регионы, которые предпринимают строительство новых шоссейных дорог, получают из федерального бюджета средства, покрывающие 50% стоимости этого строительства. Общегосударственный и региональный бюджеты как бы вступают в долю для «приобретения» конкретного общественного блага. Если этого не происходит, категориальный грант является **недолевым**.

Долевые гранты бывают нелимитированными и лимитированными. **Нелимитированный грант** неограниченно возрастает с увеличением степени достижения цели, для которой он предназначен, и ростом целевых ассигнований территориального бюджета. Так, центральное правительство может взять на себя обязательство финансировать половину расходов на строительство дорог независимо от его масштабов. Ограничителем суммарных затрат в этом случае служит только мера готовности населения региона оплачивать вторую половину расходов.

Однако возможен и иной вариант, когда, например, определяется предельная протяженность дорог, в финансировании строительства которых участвует федеральный бюджет, или просто устанавливается предельная сумма ассигнований, на которую вправе рассчитывать регион. В подобных случаях грант является **лимитированным**.

Бюджетный федерализм

Блочные и недолевые категориальные гранты практически всегда лимитированы. Блочный грант подобен помощи в форме денежной выплаты, которую получатель тратит на приобретение наиболее привлекательных для него товаров и услуг.

Категориальный грант предполагает «натурализацию» помощи. При прочих равных условиях население региона наиболее заинтересовано в получении блочных грантов.

«Эффект липучки».

Деньги, поступающие в территориальный бюджет в виде грантов, избыточно «прилипают» к общественному сектору, в силу чего пропорция между личными расходами граждан и расходами бюджета отклоняется от оптимума. Это явление получило название «эффекта липучки».

В основе данного эффекта лежит неполное совпадение предпочтений тех, кто на практике наиболее непосредственно влияет на использование бюджетных грантов, с предпочтениями типичного налогоплательщика.

В силу известных причин работники государственного и муниципального аппарата склонны скорее к увеличению, чем к уменьшению бюджетных расходов.

Финансирование и производство в общественном секторе



Финансирование и производство в общественном секторе

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ !!!