

Глава 13

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

В предыдущих главах общественный сектор рассматривался как совокупность ресурсов, находящихся в распоряжении единого субъекта, пользующегося монополией на законное принуждение. Однако в действительности государство — это скорее совокупность субъектов, каждый из которых располагает собственными ресурсами. Так, в России наряду с федеральными властями имеются региональные и местные власти, обладающие широкими полномочиями, собственным имуществом и бюджетами. Аналогичная ситуация имеет место в других федеративных государствах, например, в Германии, Канаде, Мексике, США. Даже в унитарных государствах региональным и местным органам присуща некоторая самостоятельность если не в определении источников доходов, то в аллокации расходов бюджетов. По сути, именно способность в определенных пределах распоряжаться ресурсами общественного сектора делает власть территориальных органов реальной.

В то же время решения, принимаемые на общенациональном уровне, существенно влияют на политику территорий, в том числе бюджетную. Это происходит, в частности, потому, что во многих странах, в том числе в России, территориальные бюджеты формируются в большой степени за счет устанавливаемых законом отчислений от общенациональных (федеральных) налогов, а также за счет финансовой помощи из общенационального бюджета.

Таким образом, на практике имеет место сложная система экономических взаимоотношений между властями разного уровня. Объяснить эти взаимоотношения и определить пути их наиболее рационального построения призвана теория *бюджетного* (или так называемого *фискального*) *федерализма*. Данный термин применяется и в отношении стран, которые федерациями не являются. Федерализм в данном случае подразумевает только наличие обособленных региональных звеньев бюджетной системы государства. В той мере, в какой децентрализованное в территориальном разрезе распоряжение общественными ресурсами не сводится к реализации бюджетных полномочий (так, например, регионы могут владеть собственными предприятиями), фискальный федерализм составляет аспект более широкого понятия, а именно *экономического федерализма* — впрочем, аспект наиболее важный, определяющий.

Межтерриториальные экономические отношения неизбежно испытывают влияние многообразных исторических, географических, политических и этнокультурных факторов. Несомненно, не все, что имеет место во взаимоотношениях любой федерации с ее субъектами и местными органами, исчерпывающим образом отражается в моделях и положениях теории бюджетного федерализма. Однако экономическая теория дает возможность выделять те тенденции, которые в наибольшей степени отвечают идее *рационального выбора* форм и степени децентрализации, масштабов самоуправляемых территориальных единиц, механизмов пополнения и расходования их бюджетов. Теория позволяет понять, при каких условиях эти тенденции развиваются и какие факторы способны ограничивать их действие.

13.1

Управленческая децентрализация и экономический федерализм

С позиций экономической науки рассредоточение властных полномочий требует специального объяснения. В самом деле, отказ от монополии на принуждение чреват несогласованностью регулятивных и фискальных решений органов власти разного уровня. Кроме того, содержание дополнительных органов требует, при прочих равных условиях, дополнительных издержек. Какого рода выгоды способны компенсировать эти издержки?

Прежде всего следует указать на преимущества *управленческой (административной) децентрализации*, которая в тех или иных формах используется во всех крупных организациях, например, вооруженных силах, частных фирмах и т. д. Управленческая децентрализация позволяет эффективнее использовать информацию в интересах, представленных главным образом на верхнем уровне иерархической структуры.

Для государственного сектора характерны разнообразные управленческие иерархии, в том числе структурированные преимущественно в территориальном разрезе. Их рациональное построение составляет исключительно важную задачу, однако как таковая она не является специфической для экономики общественного сектора. С точки зрения экономической теории в этом случае имеет место не специфическая проблема федерализма, а один из вариантов проблемы принципала — агента.

Ни в экономическом, ни в правовом, ни в политическом плане федерализм не сводится к административной децентрализации. Это очевидно, если сравнить федеративные отношения с теми формами территориальной децентрализации, которые имеют место во взаимоотношениях руководства вооруженных сил с командующими округами, президентов транснациональных компаний с руководителями их национальных и региональных отделений и т. п. В рамках административной децентрализации территориальные руководители принимают ответственные решения, но действуют непосредственно от имени данной иерархической структуры и в ее интересах, именно ею наделяются полномочиями и ресурсами.

В противоположность этому органы власти субъектов Российской Федерации, штатов США или земель ФРГ представляют интересы избирателей-налогоплательщиков, проживающих на данной территории. Эти органы формулируют *собственную политику* от имени *данного электората* и используют право принуждения, основанное на *собственных законах*, для ее реализации. Данная политика приобретает конкретное выражение в налогах и бюджетных расходах.

Проблема принципала — агента значима, разумеется, и в ситуации федерализма. Однако в роли принципала для территориального органа власти выступает не федеральный орган и даже не общенациональный электорат, а избиратели региона. Так, если региональные выборы приносят победу партии, которая на федеральном уровне находится в оппозиции, территориальный орган власти не только вправе, но и обязан проводить политический курс, существенно расходящийся с курсом федеральных властей. Другой вопрос, что задача при этом решается в рамках *ограничений*, налагаемых федеральными законами, в которых, в идеале, выражена медианная позиция общенационального электората. Степень развития бюджетного федерализма определяется именно мерой таких ограничений в формировании и расходовании средств.

Если пределы самостоятельности крайне узки, т. е. у региональных властей, по существу, нет ресурсов, которыми можно свободно распоряжаться, федерализм лишен экономического содержания. Если же эти пределы широки, возникает проблема согласованности политики территорий и федерации. В принципе, эта проблема разрешима на основе так называемого *субсидиарного подхода*, при котором деятельность властей более высокого уровня *дополняет* деятельность властей более

низких уровней. Имеется в виду, что все задачи, решение которых в рамках отдельной территории технически возможно и не влечет больших потерь с точки зрения экономии на масштабе, должны относиться к исключительной сфере ответственности властей данной территории; что же касается общенациональных властей, то они призваны иметь дело только с задачами, которые на уровне территории не могут быть либо адекватно поставлены, либо эффективно решены. Распределение бюджетных прав, в том числе права устанавливать налоги, при субсидиарном подходе производно от распределения сфер ответственности.

Подобный подход имеет свои преимущества. Однако, как всегда в экономической науке, применительно к нему уместен вопрос о рациональной мере. В своем предельном выражении субсидиарный подход характерен скорее для межгосударственных образований (например, Европейского союза), чем для национальных государств. Очевидно, есть смысл проанализировать, *какие именно проблемы* общественного сектора имеют тот или иной территориальный масштаб и *какие конкретные факторы* благоприятствуют большей или меньшей бюджетной самостоятельности локальных общностей граждан.

13.2

Федерализм и функции государственных финансов

Ключевое значение для бюджетного федерализма имеет вопрос об оптимальных *масштабах общественного выбора*. В силу каких причин и при каких условиях может быть оправданной (т. е. справедливой и эффективной) реализация общественного выбора на уровне территории, а не на уровне государства в целом? Ответ в немалой степени зависит от специфики объектов выбора,

Так, в 1997 г. из общей величины расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на социально-культурные мероприятия 77% приходилось на бюджеты территорий (субъектов федерации и муниципальных образований); в то же время доля территориальных бюджетов в расходах на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности составляла только 23%, а расходы на национальную оборону и международную деятельность полностью финансировались из федерального бюджета. Исключительно на уровне федерации решаются вопросы денежной эмиссии. Общефедеральный характер имеет система пенсионного обеспечения.

Подходя к проблемам федерализма с точки зрения *функций государственных финансов*, следует констатировать, что по отношению к *стабилизационной функции* сосредоточение коллективного выбора на уровне отдельного региона не было бы эффективным. Единство национальной экономики и, в конечном счете, целостность страны предполагают отсутствие внутренних таможенных границ и регионального протекционизма. Поэтому экономика региона является по природе своей открытой, а межрегиональные товарные потоки ограничиваются лишь величинами транспортных и информационных издержек. В этой связи *предельная склонность к импорту* на уровне региона, как правило, значительно выше, чем на общенациональном уровне (в первом случае имеется в виду импорт в том числе из других регионов, а во втором — только из-за границы). Исключение составляют лишь малые по размеру страны, имеющие чрезвычайно тесные интеграционные связи с соседями. В то же время для таких стран, как Россия, различие общенационального и региональных значений предельной склонности к импорту, несомненно, весьма существенно. Соответственно значение мультипликатора для региональной фискальной политики, при прочих равных условиях, ниже, чем для общенациональной.

Отсюда непосредственно следует, что, при прочих равных условиях, фискальную стабилизационную политику эффективнее осуществлять централизованно.

Это не означает, что территориальные власти не проводят макроэкономическую политику. Коль скоро они обладают бюджетными правами и пользуются ими на практике, их действия, несомненно, оказывают влияние на макроэкономическую ситуацию. Это относится к территориальным налогам, расходам и заимствованиям. Как показано в параграфе 1.5, практически невозможно реализовать какую-либо из функций государственных финансов, не затрагивая другие. Тщательный учет макроэкономических последствий принимаемых решений — неотъемлемое условие рациональности экономической политики региона, во всяком случае крупного. Если такой учет осуществляется целенаправленно и адекватно, налицо сознательная реализация стабилизационной функции региональных финансов. Однако *потребность* в эффективной макроэкономической политике не является *причиной* бюджетной децентрализации.

В отношении *распределительной функции* общественных финансов вывод не столь однозначен. Территориальные легислатуры, отражая волю жителей региона или города, нередко принимают социальные программы, финансируемые за счет региональных и местных налогов. Программы могут предусматривать как прямые выплаты, так и — что встречается особенно часто — разного рода льготы (например, по оплате жилья, пользованию общественным транспортом и т. п.). Одобрение такого рода программ означает, что представления о справедливости, на которых базируется политика перераспределения, имеют своего рода территориальное измерение.

Это может объясняться двояко. Во-первых, в регионе могут преобладать социально-политические пристрастия, не вполне типичные для всей страны. Так, если население региона настроено несколько более эгалитарно, чем население страны в целом, состав региональной легислатуры окажется, вероятно, относительно более левым, а региональная социальная политика — относительно более активной, чем в других регионах. Во-вторых, жители территории могут в большей степени проявлять солидарность по отношению друг к другу, чем по отношению к жителям других территорий. Так иногда бывает в странах, регионы которых отличаются большим этническим, культурным и экономическим разнообразием. В подобных обстоятельствах избиратели способны иногда предпочесть внутрирегиональную перераспределительную программу общенациональной.

Бюджетный федерализм позволяет делать выбор между общенациональными и территориальными социальными программами, а также между вариантами этих последних. Поскольку выбор диктуется, в конечном счете, различиями в понимании справедливости, он не может оспариваться на основе экономических критериев. Вместе с тем очевидны опасности, связанные с ситуацией, когда внутрирегиональная солидарность значительно сильнее общенациональной, представления о допустимой мере неравенства резко различаются от региона к региону, а важнейшие социальные гарантии действуют преимущественно и региональных границах. Та степень бюджетной децентрализации, которая соответствует подобной ситуации, не была бы фактически востребована при наличии достаточно развитой общенациональной идентичности, а при ее отсутствии столь широкая децентрализация, по-видимому, привела бы в конечном счете к распаду государства.

Как бы то ни было, стабильность общенационального суверенитета предполагает, что основные социальные гарантии действуют на всей территории страны и выражают общенациональную политику распределения как денежных доходов, так и услуг здравоохранения, образования и т. д. Соответственно *ведущая роль в реализации распределительной функции государственных финансов*, как правило, принадлежит *центральным властям*. Вместе с тем ограниченная мера децентрализации в отношении этой функции уместна.

Наибольшие преимущества децентрализация приносит при осуществлении *аллокационной функции* общественных финансов. При определенных обстоятельствах децентрализованное выполнение этой функции в большей степени способно приводить к Парето-улучшениям, чем централизованное.

Когда выгоды от каждой единицы общественного блага получает вес население страны, то решения об их производстве, несомненно, должны быть результатами общенационального коллективного выбора. Например, стратегические вооружения предназначены для защиты всех граждан от опасности агрессии. Если в отношении таких вооружений жители одного региона проявляют относительно большую

заинтересованность (готовность платить), чем жители другого, то требуется выработать согласованную позицию, пусть даже она не в равной степени отвечает интересам каждого. Общенациональные органы власти создаются как раз для того, чтобы решать вопросы, затрагивающие интересы граждан независимо от места их проживания.

Однако во многих случаях происходит *локализация выгод*, приносимых общественным благом. При этом состав общественных благ, в которых нуждается население разных городов и регионов, неодинаков. Так, в одном месте для улучшения снабжения питьевой водой требуется бурить скважины, в другом — строить капал, в третьем — создавать очистные сооружения повышенной эффективности. Даже если речь идет об одном и том же виде общественного блага, зачастую каждая его единица потребляется локально. Например, любой город нуждается в освещении, однако оно в отличие от оборонительных систем непосредственно доставляет выгоды только тем, кто находится в данном месте. Значит, решение о том, как лучше освещать город, в принципе, *может быть* принято децентрализованно.

Локализация выгод от общественного блага не всегда приобретает пространственный характер. Границы фактического потребления (восприятия, усвоения) блага бывают не только географическими, но и социальными. Так, радиопередача на иностранном языке представляет смешанное общественное благо для тех, кто знаком с данным языком. Однако там, где нет четкой пространственной границы распространения выгод, труднее справиться с проблемой безбилетника, контролируя доступ к благу. Следовательно, велика опасность того, что децентрализованные решения, касающиеся желательного состава и количества общественных благ, не будут подкреплены децентрализованным финансированием.

Конечно, общенациональные власти выделяют регионам и даже отдельным организациям или группам граждан средства, мобилизуемые в общенациональном масштабе, и обуславливают пути их использования. Однако это само по себе не выражает сущность бюджетной децентрализации как основы экономического федерализма. Фискальный федерализм предполагает хотя бы некоторую долю самостоятельности не только в определении потребностей в общественных благах, но и в изыскании ресурсов для их удовлетворения. Лишь тогда можно говорить о *собственной* бюджетной политике территориального сообщества граждан, которые объединяют часть *своих* средств для достижения выдвигаемых *ими* совместных целей.

Административно-территориальные образования, имеющие собственные органы власти и управления, в принципе, *способны* обладать подобного рода самостоятельностью. Но практически оправданной самостоятельностью является, лишь когда она позволяет лучше удовлетворять потребности в конкретных общественных благах.

Представим себе, что всем гражданам страны свойственна одна и та же функция спроса на освещение улиц. В этом случае оптимальной была бы централизованная разработка соответствующих нормативов. В связи с конкретными особенностями топографии населенных пунктов, а также географическими различиями в уровне издержек федеральные органы могли бы устанавливать не единый для всех численный норматив, а единую методику (алгоритм) расчета, например формулу, в которую подставлялись бы параметры данного города или поселка. Определение локальных нормативов на основе предписанной методики, пусть даже с некоторой ее модификацией, представляло бы собой пример управленческой децентрализации, а не проявление реального экономического федерализма.

Допустим теперь, что население страны делится на три группы, каждой из которых присуща своя, непохожая на другие функция готовности платить за общественные блага. Пусть, однако, при этом во всех регионах и городах три группы представлены в равных пропорциях. В таком случае также не было бы основы для бюджетного федерализма, поскольку один и тот же подход годился бы для любой местности.

Напротив, децентрализация в максимальной степени наполнилась бы реальным содержанием в ситуации, когда группы, однородные по предпочтениям, концентрируются в тех или иных регионах или городах. Тогда самостоятельность территории в принятии решений, касающихся данного локального общественного блага, имела бы такой же смысл, как самостоятельность индивида в выборе частных благ.

Итак, бюджетный федерализм, в принципе, способен быть эффективным, если:

децентрализованно принимаются решения, относящиеся к поставке тех общественных благ, выгоды от которых в основном локализируются на данной территории;

локализацию выгод предполагается в существенной степени совместить с территориальной *локализацией издержек*, иными словами, жители региона берут на себя преимущественную (не обязательно полную) ответственность за финансирование поставки локальных общественных благ;

предпочтения, относящиеся к локальным общественным благам, в большей степени различаются между регионами, чем внутри регионов; иначе говоря, население региона в некотором смысле более однородно, чем население страны в целом,

На практике данные условия могут выполняться в различной мере, и это, конечно, сказывается на степени реализации тех тенденций, которые фиксирует теория фискального федерализма. Тем не менее, чтобы выявить эти тенденции, естественно предположить, что все перечисленные условия удовлетворяются полностью.

13.3

Теорема о децентрализации

Представим себе страну, состоящую из двух регионов. Пусть функция спроса на некоторое локальное общественное благо, свойственная жителям первого региона, характеризуется прямой D_1 , а функция, свойственная населению второго региона, — прямой D_2 (см. рис. 13.1). Для простоты предположим, что предельные издержки поставки данного блага постоянны и равны P^* . Если решения принимаются децентрализованно, то первому региону благо будет поставляться в количестве Q_1 , а второму — в количестве Q_2 .

Допустим теперь, что решение принимается централизованно, иными словами, на основе некоторой агрегированной шкалы предпочтений. При одинаковом уровне издержек наличие одной и той же шкалы предпочтений влечет за собой одинаковый уровень поставки блага, например, Q^* . На рис. 13.1 точка Q^* лежит посередине между Q_1 и Q_2 , т. е. общая шкала строится путем простого усреднения региональных предпочтений, однако выводы, которые нам предстоит получить, остались бы верны и при ином ее построении.

В описанной ситуации переход от децентрализованного к централизованному принятию решения влечет за собой потерю полезности для потребителей, характеризуемую площадью заштрихованных треугольников E_1E^*A и E^*BE_2 . В самом деле, если D_1 и D_2 — линии предельных готовностей платить за рассматриваемое благо, то для жителя первого региона увеличение его потребления с Q_1

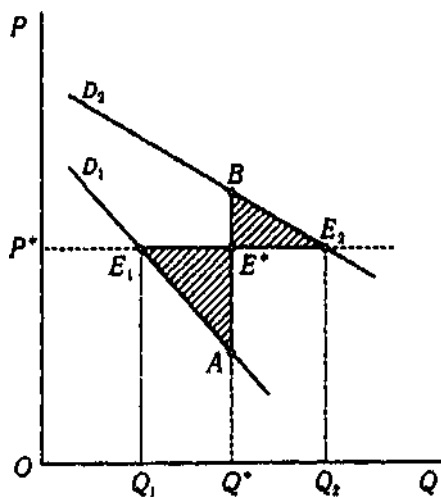


Рис. 13.1

до Q^* эквивалентно сумме, отображаемой площадью фигуры $Q_1E_1AQ^*$, а фактически платить приходится сумму $P^*(Q^* - Q_1)$, которой соответствует площадь прямоугольника $Q_1E_1E^*Q^*$. Аналогично для жителя второго региона уменьшение потребления с Q_2 до Q^* означает потери, характеризуемые площадью фигуры $Q^*BE_2Q_2$, а расходы снижаются только на $P^*(Q_2 - Q^*)$, что соответствует площади прямоугольника $Q^*E^*E_2Q_2$.

Таким образом, при указанных условиях децентрализация имеет количественно измеримое преимущество. Отметим, что, если бы линии D_1 и D_2 совпадали, то при уровне издержек P^* было бы безразлично, принимается ли решение централизованно или децентрализованно.

Приведенные выше рассуждения представляют собой доказательство теоремы о децентрализации. Она формулируется следующим образом: если бюджетная децентрализация не влияет на уровень издержек, то децентрализованное принятие решений в отношении поставки локального общественного блага либо эффективнее централизованного, либо, по крайней мере, не уступает ему с точки зрения эффективности.

Теорема о децентрализации даст основания перевести, казалось бы, сугубо политический вопрос о мере реальной самостоятельности территорий в плоскость сопоставления общественных издержек и выгод. Децентрализация обычно требует затрат, по крайней мере административных. Они могут сделать децентрализованную поставку общественного блага более дорогой, чем централизованная. Децентрализация эффективна, если эти конкретные, количественно определенные затраты перекрываются столь же конкретным, количественно определенным выигрышем, который в нашем упрощенном примере изображен площадью заштрихованных треугольников.

Какие факторы влияют, во-первых, на величину выигрыша от децентрализации и, во-вторых, на разницу в издержках между централизованным и децентрализованным вариантами? Рисунок 13.1 позволяет понять, что 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. На рисунке межрегиональные различия обуславливают длину отрезков Q_1Q^* и Q^*Q_2 , а эластичности в точках E_1 и E_2 — высоты заштрихованных треугольников.

Дополнительные издержки, связанные с децентрализацией, возникают прежде всего за счет экономии на масштабе. Централизация и связанная с нею стандартизация зачастую позволяют не только снижать затраты административного характера, но и удешевлять непосредственно производство единицы общественного блага.

Точно количественно соизмерить выгоды и издержки децентрализации на практике вряд ли возможно. Однако знание влияющих на них факторов, имеющих экономическую природу, позволяет более обоснованно решать вопросы, относящиеся, казалось бы, исключительно к сферам политики и конституционного права.

13.4

Гипотеза Тибу

Коль скоро эффективность децентрализованного принятия решений зависит, в частности, от рассредоточения людей с разными вкусами по разным регионам и населенным пунктам, возникает вопрос, способна ли децентрализация сама

порождать механизмы, благоприятствующие такому рассредоточению. Чтобы дать ответ, постараемся прежде всего понять, при каких обстоятельствах индивид демонстрирует уровень своей готовности платить за локальные общественные блага и как, объединившись с другими индивидами, имеющими схожие предпочтения, он оказывается в состоянии реализовать эту готовность. В связи с рассматриваемой проблемой американский экономист Ч. Тибу привлек внимание к процессам миграции и значению того, что иногда называют "голосованием ногами".

Поясним ход его рассуждений с помощью условного примера. Допустим, что население страны состоит из двух групп, одна из которых больше другой озабочена борьбой с уличной преступностью. Пусть для членов одной группы готовность платить за увеличение числа патрульных машин в расчете на совокупную длину улиц или площадь населенного пункта отражается линией D_1 , на рис. 13.1, а для членов другой — линией D_2 . Предположим, что в быстро развивающемся регионе, испытывающем приток населения, имеются два города с практически одинаковыми условиями жизни, но в первом из них 55% жителей составляют "сторонники D_1 ", а во втором такую же долю составляют "сторонники D_2 ", ценящие безопасность относительно выше. Если города лишены реальной самостоятельности в определении числа обслуживающих их патрульных машин, различия в предпочтениях жителей фактически не имеют возможности проявиться. Мигранты, прибывающие в регион извне, при выборе конкретного места жительства также не обнаруживают своих предпочтений в отношении рассматриваемого общественного блага.

Но если города приобретают бюджетную самостоятельность и решения принимаются большинством голосов горожан, то в одном из населенных пунктов установится уровень потребления Q_1 при средней оплате с одного жителя (представим ее как целевой налог) в размере $P \cdot Q_1$ а в другом — более высокий уровень Q_2 при более значительной средней оплате в размере $P \cdot Q_2$. Теперь уже прибывающие в регион новые жители в числе прочих факторов будут принимать в расчет различия, с одной стороны, в безопасности, а с другой — в размерах целевого налога, предназначенного для содержания патрульных машин. "Сторонники D_1 " станут при прочих равных условиях селиться в первом из двух городов, "сторонники D_2 " — во втором, реализуя таким образом свои предпочтения. Более того, если смена места жительства не связана со слишком существенными издержками, то появится тенденция к переезду части жителей первого города во второй из соображений безопасности, а части жителей второго города в первый — из соображений экономии. В итоге население каждого из городов становится *все более однородным*, и все большее число людей получают общественное благо на *оптимальных для себя условиях*.

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. В предельном случае механизм, описанный Тибу, работал бы *подобно рыночному механизму*, обеспечивающему достижение Парето-оптимальных состояний: каждый индивид, меняя место жительства, был бы способен подобрать наиболее подходящий для себя набор локальных общественных благ и их "цен" (местных налогов).

Существенно, что при этом по отношению к данным благам была бы решена и проблема *определения индивидуальной готовности платить*, что позволило бы рационализировать налоговую систему. В самом деле, миграция представляет собой индивидуальный выбор, осуществляемый в отношении общественных благ. По существу, идея Тибу состоит именно в том, чтобы применительно к общественным благам найти в реальной действительности (а не в искусственно выстроенных обстоятельствах, как, например, в процедуре Кларка — Гроувса) нечто, противодействующее "растворению" индивидуального выбора в коллективном, что влечет потери экономически значимой информации.

В конечном счете речь идет о *конкуренции* в сфере производства общественных благ. В рамках механизма Тибу территориальные общности конкурируют за привлечение в свой состав дополнительных участников, и экономические последствия зависят от того, насколько совершенен такого рода специфический "рынок". С этой точки зрения, следует указать три группы факторов, потенциально препятствующих реализации Парето-улучшений.

К первой группе относятся факторы, определяющие специфику смены места жительства как *акта потребительского выбора*. Они обусловлены ограниченностью выбора как такового, высокими трансакционными издержками, а также экстерналиями.

Ограниченность выбора выражается в том, что "ассортимент" предлагаемых мест жительства неизбежно значительно уже, чем ассортимент частных благ, так что параметры общественного сектора вряд ли способны дифференцироваться столь же широко, как потребительские предпочтения.

Зоны потребления различных видов локальных общественных благ не совпадают друг с другом, поэтому нельзя подобрать такой вариант административно-территориального деления страны, который был бы безупречен с точки зрения аллокационной функции общественных финансов. Более того, зону потребления зачастую в принципе невозможно точно очертить, поскольку 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. Таким образом, для территориальных общностей значимы внешние эффекты, а при очень больших различиях в бюджетной политике территорий может проявиться своего рода проблема безбилетника.

Экстерналии существенны и в том отношении, что издержки смены места жительства не всегда полностью ложатся на тех, кто принимает решение о переезде. В связи с экономией на масштабе отъезд либо приезд большого числа жителей изменяет величину удельных затрат на содержание локальной инфраструктуры, приходящихся на других лиц, проживающих в населенном пункте.

В целом издержки, связанные со сменой места жительства, весьма высоки, причем в их состав входят существенные неденежные компоненты. В частности, ущерб благосостоянию может наноситься утратой привычного окружения, круга общения, климатических условий и т. п.

Каждый из перечисленных факторов ограничивает круг Парето-улучшений, достижимых за счет механизма Тибу. Вместе с тем ряд факторов имеют отношение скорее к классическим провалам рынка, чем к специфическим чертам общественного сектора.

Другую группу образуют факторы, обусловленные характерным для этого сектора *конфликтом между требованиями эффективности и справедливости*. Механизм Тибу подобно рыночному механизму предполагает, что конкурирующие между собой производители (в данном случае территориальные общности как производители локальных общественных благ) интернализуют издержки и выгоды своей деятельности. Между тем бюджетный федерализм не исключает межтерриториальное перераспределение доходов, в том числе налоговых.

Основные локальные общественные блага представляют собой элементы производственной и социальной инфраструктуры, критически важные для обеспечения экономического развития в целом. Территории, на которых обеспечено наиболее эффективное производство таких благ, в долгосрочном плане окажутся, при прочих равных условиях, наиболее преуспевающими. В рамках общенациональной политики перераспределения часть выгод от рациональной политики территориальных властей будет передана жителям других территорий, причем размер этой части зависит от конкретного толкования справедливости, принятого в данном обществе. Это снижает заинтересованность в достижении соответствия между потребностями в локальных общественных благах и территориальным налогообложением.

Более того, перераспределение осуществляется не между индивидами как таковыми, а между различными звеньями бюджетной системы, территориальные общности могут конкурировать не столько за привлечение дополнительных налогоплательщиков, сколько за дотации и субвенции. С этой целью используются электоральные возможности территорий и те или иные особенности политического устройства государства. В отношении данного фактора правомерна аналогия с погоней за рентой.

Факторы третьей группы связаны с *провалами государства* и обусловлены тем, что конкуренция между территориальными общностями граждан опосредуется политическими и бюрократическими структурами. В силу причин, рассмотренных в гл. 5, интересы политиков и чиновников не тождественны интересам макси-

зации аллокационной эффективности. Факторами, модифицирующими действие механизма Тибу, выступают, в частности, рациональное неведение избирателей и тенденции бюрократического поведения, зафиксированные в модели Нисканена.

Чем больше дает о себе знать каждый из факторов несовершенства межтерриториальной конкуренции, тем меньший потенциал Парето-улучшений обеспечивается на базе сочетания миграции с бюджетной децентрализацией. На деле эти факторы настолько существенны, что дают основание употреблять слово "гипотеза", когда говорится о повышении аллокационной эффективности за счет механизма Тибу.

Эмпирические данные по США, где внутренняя миграция интенсивнее, а межтерриториальное перераспределение слабее, чем во многих других странах, в определенной степени подтверждают гипотезу. Вместе с тем главное состоит в том, что модель Тибу позволяет распознавать процессы прогрессирующего увеличения выгод от децентрализации и обстоятельства, от которых зависит торможение либо ускорение этих процессов. Следует констатировать, что ключевую роль в данном случае играют *характер межтерриториальной конкуренции и интересы ее реальных субъектов*.

13.5

Численность населения и масштабы производства локальных общественных благ

В предыдущем параграфе говорилось о конкуренции территориальных сущностей за привлечение дополнительных налогоплательщиков. При прочих равных условиях, увеличение численности граждан позволяет добиться экономии на масштабе при производстве локальных общественных благ. Однако эти блага практически всегда относятся к числу смешанных, и для большинства из них актуальна *проблема переполнения*. Следовательно, рассматривая потребление таких благ, уместно обратиться к теории клубов, о которой говорилось в параграфе 2.6. Вернемся к использованному в предыдущей главе примеру: в городе создается общественный парк, и надо определить его оптимальный размер. В *параграфе 12.5*, в котором фигурировал этот пример, о создании парка говорилось только в терминах *общественных* издержек и выгод. Взглянем теперь на ситуацию с точки зрения индивида. При этом для упрощения предположим, что в городе проживают граждане с одинаковыми вкусами.

Для отдельного потребителя, сопоставляющего свои издержки и выгоды, существенны две зависимости: одна определяет *оптимальную площадь парка при данной численности пользователей*, а другая — *оптимальное число пользователей при данной площади парка*. В самом деле, для индивида значим не только вопрос, как лучше удовлетворить потребности тех, кто уже живет в городе (в том числе его собственные), но и насколько желателен приток новых жителей или, наоборот, стабилизация и даже некоторое уменьшение населения города при данном состоянии его инфраструктуры. Оба вопроса касаются, по существу, распределения издержек и выгод, связанных с локальными общественными благами, между налогоплательщиками. Увеличение населения позволяет разделить издержки между большим числом людей, но, вызывая переполнение, заставляет делить также и выгоды.

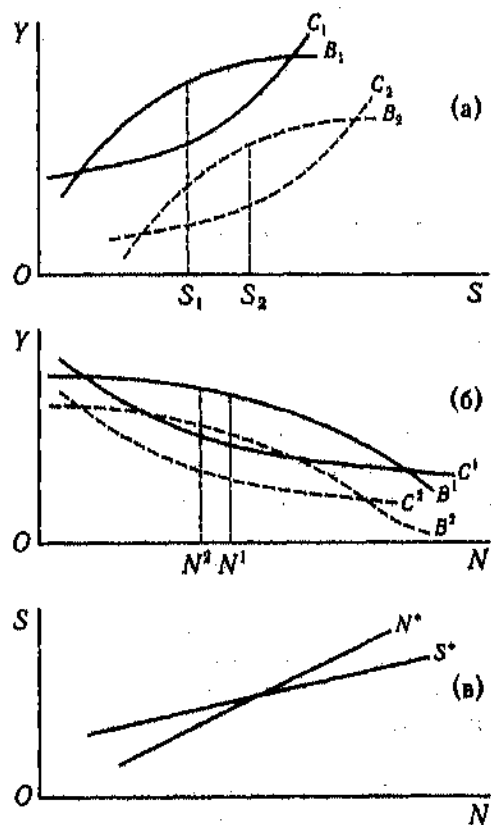


Рис. 13.2

Оба вопроса должны быть решены *совместно*. В нахождении совместимых оптимальных решений такого рода, собственно, и состоит смысл теории клубов (если отвлечься от характерного для нее акцента на добровольное взаимодействие). Пр продемонстрируем принципиальный подход к подобным проблемам с помощью рис. 13.2. S — площадь парка, а Y — денежной масштаб. В данном случае в нем измеряются индивидуальные издержки C и индивидуальные выгоды B (это суммарные, а не предельные издержки и выгоды). N — численность жителей, которым предстоит пользоваться парком. На рис. 13.2 (а) линии C_1 и B_1 показывают, как зависит издержки и выгоды от площади парка при некотором фиксированном значении численности жителей, которое обозначим N_1 . Линии C_2 и B_2 соответствуют зависимостям выгод и издержек от площади при некоторой иной численности населения, которую обозначим N_2 . Если на самом деле число жителей составляет N , то оптимальная площадь парка равна S_1 . Именно при таком значении 5 предельные издержки и выгоды в

данном случае равны друг другу и достигается максимум расстояния по вертикали между кривыми B_1 и C_1 , т. е. разность между выгодами и издержками. Однако

при численности населения N_2 оптимальной оказалась бы площадь S_2 , при которой достигается максимальное значение разности $(B_2 - C_2)$. Таким образом, каждому значению N можно, вообще говоря, поставить в соответствие некоторое оптимальное значение площади парка S^* . Эту зависимость отражает линия S^* на рис. 13,2 (в).

На рис. 13.2 (б) показано, как при фиксированном значении S определяется соответствующее ему оптимальное значение N . Линии выгод B^1 и издержек C соответствуют здесь некоторой площади парка S^1 . И издержки, и выгоды индивида при данном количестве локального общественного блага уменьшаются с ростом числа пользователей. Наибольшее расстояние по вертикали между кривыми B^1 и C^1 достигается при численности населения N^1 , которая представляет собой оптимальное значение при заданной S^1 . Издержки C^2 , выгоды B^2 и оптимальное значение численности жителей N^2 соответствуют некоторой иной площади парка, а именно S^2 и т. д.

На рис. 13.2 (в) проведена линия N^* фиксирующая совокупность оптимальных значений N при различных S . Пересечение линий N^* и S^* отражает существование согласованного оптимального решения обеих рассматривавшихся проблем.

13.6

Доходы территориальных бюджетов

Ресурсную основу бюджетного федерализма составляют доходы территориальных бюджетов. На территориальных уровнях, как и на общенациональном (федеральном) бюджетные поступления формируются в основном за счет налогов.

Структура федерального и территориальных бюджетов в Российской Федерации представлена в табл. 13.1. Поскольку в данном параграфе акцентируется специфика бюджетных прав территорий, налоги в этом случае понимаются узко (в частности, без учета платежей в фонды общественного страхования, не входящие в состав территориальных бюджетов).

Как видно из таблицы, в начальный период становления бюджетного федерализма в России фактические доходы федерального бюджета превышали доходы территориальных бюджетов в 1,2 раза, а к 1997 г. соотношение изменилось до 0,7. Однако это относится к доходам, поступившим в соответствующие бюджеты по завершении межтерриториальных перераспределительных процессов, которые регулируются федеральными законами. Решающую роль в формировании бюджетов территорий играют отчисления от федеральных налогов на доходы граждан, прибыль и добавленную стоимость. При этом за территориальными бюджетами закреплены преимущественно поступления от прямых налогов (подходного и на прибыль), тогда как отличающиеся наибольшей организационной простотой налоги (на добавленную стоимость и внешнюю торговлю, а также акцизы) поступают

Таблица 13. 1. Доходы федерального и территориального бюджетов в Российской Федерации, % от ВВП

	1992 г.		1997 г.	
	Федеральный бюджет	Территориальный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальный бюджет
Налоговые поступления	17,4	12,6	9,1	12,3
В том числе:				
подходный налог с физических лиц		2,4	0,1	2,7
налог на прибыль предприятий	3,6	5,1	1,2	2,6
налоги на имущество	-	0,3	0,0	1,8
налог на добавленную стоимость	8,3	2,8	4,4	2,0
акцизы	0,6	0,6	1,9	0,5
платежи за пользование недрами и природными ресурсами	-	0,6	0,3	1,5
налоги на внешнюю торговлю	3,8	0,0	1,0	0,0
прочие налоговые поступления	1,1	0,8	0,2	1,2
неналоговые поступления	0,3	0,3	1,6	1,1
Безвозмездные перечисления (дотации, субвенции и др.)		1,7		1,9
Всего	17,7	14,6	10,7	15,3

преимущественно или исключительно в федеральный бюджет. Вместе с тем значительную часть доходов территориальных бюджетов составляют так называемые безвозмездные перечисления (дотации, субвенции, трансферты и средства, получаемые в порядке зачета). Соответствующая доля доходов территориальных бюджетов в целом обнаруживает тенденцию к росту (12,4% в 1997 г. против 11,6% в 1992 г.).

Таким образом, преобладающая часть поступлений территориальных бюджетов в нашей стране непосредственно обусловлена использованием законного права принуждения, принадлежащего Российской Федерации в целом. Это относится как к безвозмездным перечислениям, так и к основным налоговым доходам, закрепленным за территориями. Как результаты общественного выбора, эти два типа

поступлений различаются не столько с точки зрения субъектов, принимавших решения, сколько с позиций сроков, на которые эти решения рассчитывались (впрочем, на практике параметры закрепленных доходов территорий также не являлись стабильными).

Для собирательного обозначения различных форм передачи средств из одних звеньев бюджетной системы в другие будем далее использовать термин "бюджетные гранты". *Бюджетный грант* имеет место во всех случаях, когда некоторое поступление средств в территориальный бюджет непосредственно обусловлено законным решением, принятым органом власти, не относящимся к данной территории. Бюджетный грант необязательно предполагает межбюджетное перечисление денег (трансферт). Во многих случаях средства, составляющие грант, остаются на территории, на которой собраны.

Вообще говоря, возможны бюджетные гранты, направленные "вверх" или "по горизонтали" бюджетной системы (территория может по своей инициативе ввести налог в пользу общенационального бюджета или другой территории). Однако на практике гранты практически всегда направляются "сверху вниз". Таким образом, общенациональные и региональные власти содействуют выравниванию условий, в которых осуществляются производство локальных общественных благ и перераспределительные процессы на местах.

Специфические предпочтения, характерные для населения территории, выявляются тем точнее, чем адекватнее ее жители воспринимают *предельные издержки поставки локальных общественных благ*. Бюджетные гранты позволяют непосредственно не увязывать удовлетворение потребностей в локальных общественных благах с ростом налогообложения именно тех граждан, которые, проживая в регионе, потребляют данные блага. В результате возникает избыточное давление в пользу увеличения бюджетных расходов. Поскольку это происходит одновременно на всех территориях, предъявляющих спрос на гранты, то, при прочих равных условиях, возникает тенденция к превышению оптимального уровня совокупного налогового бремени.

В зависимости от соотношения фантов с бюджетными доходами, образуемыми на основе собственной политики территорий, различаются так называемые *американская и германская модели бюджетного федерализма*. Для первой характерно преобладание в бюджетных доходах территории налогов, непосредственно устанавливаемых ее легислатурой. Эта модель благоприятствует гибкости и самостоятельности бюджетной политики, стимулируя повышение аллокационной эффективности. Второй присуща высокая доля бюджетных фантов. Ей соответствует относительно большее единство бюджетной политики в масштабе всей страны и, как правило, более активное перераспределение.

Модели характеризуют именно степень бюджетной самостоятельности территорий, а не сугубо количественные различия в соотношении федеральной и территориальной долей в консолидированном бюджете. Вместе с тем в странах, избравших германскую модель, доля федерального бюджета в суммарных доходах

консолидированного, как правило, относительно выше. Так, в 1990-е гг. она составляла в ФРГ около 60%, а во Франции — более 80% против 50% в США и немногим более 40% в Канаде.

Если судить по данному показателю, Россию можно было бы ошибочно отнести к странам с американской моделью: на федеральный уровень в ней приходится около половины всех бюджетных доходов, причем эта доля в последние годы снижается. Однако преобладающую часть своих доходов территории получают на основе бюджетных решений, принятых на федеральном уровне. В России удельный вес грантов в доходах территориальных бюджетов исключительно велик даже для страны, последовательно использующей германскую модель.

Тем не менее бюджетный федерализм в нашей стране реален, поскольку органы власти субъектов федерации и органы местного самоуправления имеют возможность в определенных пределах принимать независимые бюджетные решения как в области расходов, так и в области доходов. Некоторую роль в этом отношении играет, в частности, налогообложение имущества. За бюджетами субъектов Российской Федерации закреплены налоги на имущество предприятий и на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения, а за местными бюджетами — налог на имущество физических лиц и земельный налог. Как видно из табл. 13.1, в целом налоги на имущество дают почти 12% доходов территориальных бюджетов (или почти 15% их налоговых доходов).

В ряде зарубежных стран именно налоги на имущество, особенно недвижимое, обеспечивают реальную самостоятельность бюджетной политики на локальном (муниципальном) уровне. Недвижимость очевидным образом локализована, что издавна делало ее привлекательным объектом местного налогообложения. При этом пользование строениями и земельными участками тесно коррелирует с потреблением целого ряда локальных общественных благ, обеспечивающих коммуникации, безопасность, удовлетворительное гигиеническое состояние территории и т. д. Налогообложение недвижимости представляет интерес, помимо всего, еще и потому, что его рассмотрение позволяет уловить специфику перемещения налогового бремени в условиях бюджетного федерализма.

13.7

Перемещение потерь и выгод в контексте бюджетного федерализма

Политическая роль налогообложения недвижимости зависит оттого, насколько равномерно она распределена. В этом отношении данный налог имеет принципиально различный характер на территории, где подавляющее большинство

жителей владеют собственными домами, и той, где домовладельцы образуют численно незначительное состоятельное меньшинство. В первом случае налогообложение имущества позволяет поддерживать наглядную связь между выгодами, которые типичный гражданин получает от локальных общественных благ, и размером налога, который он уплачивает. Во втором случае тот же налог воспринимается в первую очередь как инструмент перераспределения. Точка зрения большинства на желательные размеры подобных налогов определяется скорее соображениями справедливости, чем предпочтениями, касающимися локальных общественных благ.

Однако восприятие налога, определяющее политику его применения, зачастую неверно отражает реальное распределение налогового бремени. В частности, даже если обязательства, относящиеся к налогообложению имущества, несут одни лишь наиболее состоятельные граждане, нельзя утверждать, что бремя не перемещается на других членов общества. При этом локальный характер налога способен модифицировать последствия его введения.

Так называемые традиционный и новый взгляды на налогообложение недвижимости различаются в конечном счете именно мерой внимания к межтерриториальному взаимодействию.

Согласно *традиционному взгляду*, налог на недвижимость подобен акцизу. Имеется в виду, что, например, налогообложение жилого дома означает для его потенциального покупателя то же самое, как если бы покупка была обложена акцизом в размере капитализированного налога. Если же дом сдастся внаем, то владелец стремится включить сумму налога в состав арендной платы, так же как продавец обычного товара попытался бы включить в цену акциз.

Последствия налогообложения товаров и услуг зависят, как известно, от соотношения эластичностей спроса и предложения. Недвижимое имущество состоит прежде всего из земельных участков и строений. Предложение земли абсолютно неэластично, поэтому в той мере, в какой налог относится к земельной собственности, его бремя ложится на землевладельцев. Однако и той степени, в какой он относится к строениям, предложение высокоэластично, по крайней мере в долгосрочном плане. Ведь масштабы строительства чутко реагируют на изменения рыночной конъюнктуры. Что же касается спроса на строения, во всяком случае на жилье, то он не отличается высокой эластичностью по цене.

Таким образом, в соответствии с традиционным взглядом, бремя налогообложения недвижимости в очень большой степени ложится на *потребителей* жилья. Поскольку в странах с рыночной экономикой расходы на жилье занимают гораздо большее место в бюджете семей среднего достатка, чем в богатых семьях, сторонники традиционного взгляда склонны считать налогообложение недвижимости скорее *регрессивным*.

Так называемый *новый взгляд* на налоги с недвижимости характеризуется, во-первых, перенесением акцента с частичного равновесия на общее и, во-вторых, непосредственным учетом межтерриториальной конкуренции, которая возникает в условиях бюджетного федерализма. В таком контексте налог на недвижимость предстает в качестве формы обложения *капитала*.

Накопленные средства могут вкладываться в недвижимость наряду с другими активами. Когда под влиянием налога недвижимость становится относительно дороже, увеличивается привлекательность иных форм инвестиций, которые в результате поглощают возрастающую долю совокупного капитала. С точки зрения сторонников нового взгляда, имеет место процесс, подобный описанному в гл. 7, когда речь шла о налогообложении прибыли корпораций. В краткосрочном периоде, пока перемещение капитала из налогооблагаемой сферы к иным формам вложений не успевает совершиться, бремя налога несут в основном те лица, на которых непосредственно возложены налоговые обязательства. Однако в среднесрочном периоде бремя распространяется на всех владельцев капиталов, а в долгосрочном последствия зависят от степени открытости экономики.

Коль скоро речь идет не об общенациональном, а о локальном (чаще всего о муниципальном) налоге, экономика соответствующей территории является максимально открытой. Поэтому использованию территориями своих налоговых прав может соответствовать весьма интенсивная миграция капиталов.

Согласно новому взгляду на налогообложение недвижимости оно затрагивает в основном тех, кто направляет значительную часть своих доходов на накопление, т. е. в первую очередь наиболее обеспеченные слои населения. С этих позиций налог представляется *прогрессивным*.

В то же время сфокусировав анализ на миграции капиталов и ее последствиях, легко убедиться, что территория, существенно *опередившая* другие по уровню налогообложения недвижимости, вероятно, будет нести потери в виде уменьшения числа рабочих мест и сокращения налоговой базы. Это чревато ослаблением бюджетной поддержки малообеспеченных, которые чаще всего не располагают возможностями для интенсивной миграции. В итоге бремя чрезмерного по сравнению с конкурирующими территориями налога на недвижимость может лечь главным образом на лиц с низкими доходами. Таким образом, новый взгляд на данный налог также допускает возможность его нежелательных с точки зрения справедливости последствий. Однако это возможно лишь в долгосрочном плане и, главное, при чрезмерной, выходящей за разумные пределы фискальной активности местных властей.

Вопрос о перемещении последствий бюджетной политики имеет универсальный характер и применительно к проблематике федерализма касается не только территориальных налогов, но и, например, бюджетных грантов. Так, если

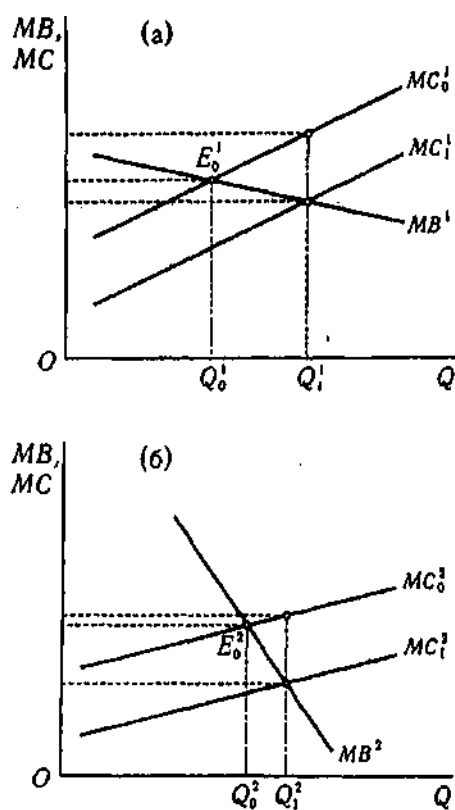


Рис. 13.3

грант предназначен для субсидирования потребления локального общественного блага, существенное значение имеют характеристики предельных общественных выгод и издержек в сфере производства этого блага.

На рис. 13,3(а) представлено распределение выгод от такого рода гранта при эластичном спросе и неэластичном предложении, а на рис. 13.3 (б) — при неэластичном спросе и эластичном предложении. Q — количество локального общественного блага, MB — предельная общественная выгода, MC — предельные общественные издержки, E_0^1 и E_0^2 — исходные точки равновесия; нижний индекс 0 обозначает состояние до получения гранта, нижний индекс 1 — состояние после его получения; верхние индексы соответствуют первой и второй ситуациям, представленным на рисунке. Легко видеть, что в первом случае большую часть выгод получают производители локального общественного блага, а во втором — его потребители.

13.8

Аллокационные последствия бюджетных грантов

Рациональное построение межбюджетных отношений предполагает учет конкретных аллокационных последствий всех видов грантов. Такие последствия бывают как намеренными, так и ненамеренными. Для территориальных органов гранты выступают в роли стимулов, модифицирующих их аллокационное поведение.

Если такие органы обладают реальной бюджетной самостоятельностью (пусть не безграничной), для них актуален выбор оптимального соотношения налогов и потребления локальных общественных благ. Бюджетные гранты, изменяя условия выбора, влияют на это соотношение.

Стимулирующее действие гранта зависит от его типа. С этой точки зрения различаются блочные и категориальные гранты, а среди последних в свою очередь выделяются гранты долевого и долевого.

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, например, отчисления от налога на добавленную стоимость и других федеральных налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации.

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

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 шоссе дорог, получают из федерального бюджета средства, покрывающие 50% стоимости этого строительства. Регион вправе обратиться за подобным грантом, только когда он готов тратить и собственные средства на цель, поддерживаемую центральным правительством. Общегосударственный и региональный бюджеты как бы вступают в долю для "приобретения" конкретного общественного блага.

Если этого не происходит, категориальный грант является *недолевым*. Например, предоставление долевого федерального гранта на улучшение водоснабжения населенных пунктов региона предполагает, что в связи со значимостью экстерналий или требованиями политики распределения федеральный бюджет в полном объеме финансирует создание соответствующих локальных общественных благ, а территориальный бюджет выступает в роли канала, по которому передаются средства.

Долевые гранты бывают как лимитированными, так и нелимитированными. *Долевой 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*.

Блочные и недолевые категориальные гранты практически всегда лимитированы. Ведь у их получателей отсутствовала бы заинтересованность удерживать расходы в разумных пределах, если бы ограничения не накладывались фиксированными размерами грантов.

Для региона бюджетный грант играет примерно ту же роль, что социальная помощь для индивида. 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. Если он недолевой, то аналогом ему выступает бесплатное предоставление конкретного товара или услуги, а выделение долевых грантов аналогично лимитированному или нелимитированному субсидированию покупок. Естественно поэтому прибегнуть примерно к той же логике рассуждений, с которой мы встречались в гл. 10.

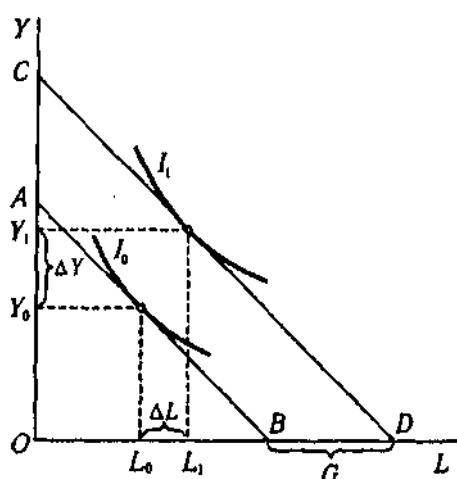


Рис. 13.4

При прочих равных условиях, население региона наиболее заинтересовано в получении блочных грантов. Пусть на рис. 13.4 L — затраты на удовлетворение потребностей в локальных общественных благах, а Y — расходы населения региона на частные блага (вклад региона в финансирование общегосударственного бюджета из рассмотрения исключается). Бюджетное ограничение AB и кривая безразличия типичного жителя региона I_0 соответствуют ситуации, когда поставка локальных общественных благ финансируется только за счет налогов, уплачиваемых в регионе по решению его собственных органов, которые, как предполагается, точно отражают предпочтения населения. Бюджетное ограничение CD и кривая безразличия I_1 характеризуют ситуацию, когда регион получает блочный грант в размере G , AB и CD параллельны друг другу, так как подобного рода грант означает, по сути, просто рост совокупного располагаемого дохода жителей региона на сумму G .

Бюджетное ограничение CD и кривая безразличия I_1 характеризуют ситуацию, когда регион получает блочный грант в размере G , AB и CD параллельны друг другу, так как подобного рода грант означает, по сути, просто рост совокупного располагаемого дохода жителей региона на сумму G .

Грант позволяет не только увеличить L на сумму $(L_1 - L_0)$, но и, сократив региональные налоги, повысить потребление частных благ на сумму $DY = (Y_1 - Y_0)$. Прирост расходов на общественные блага DL меньше величины гранта (иное означало бы, что частные блага в целом представляют собой "товары низкого качества", потребление которых уменьшается с ростом дохода).

По своему действию бюджетный грант в данном случае является аккордной выплатой. Он не порождает эффекта замещения и связанных с ним потерь эффективности. Очевидно, что такой трансферт предпочтителен, когда надо решать

сугубо *перераспределительные* задачи, выравнивая возможности регионов, но не является подходящим инструментом *воздействия на структуру потребления*.

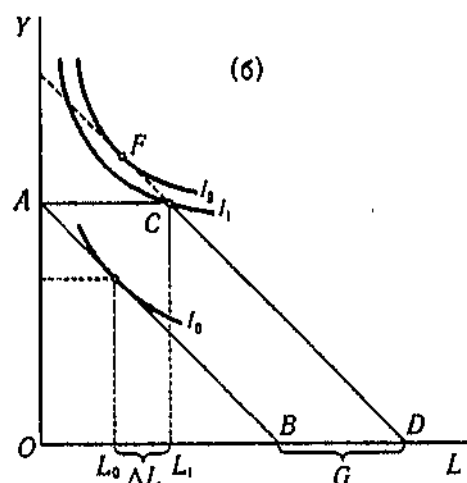
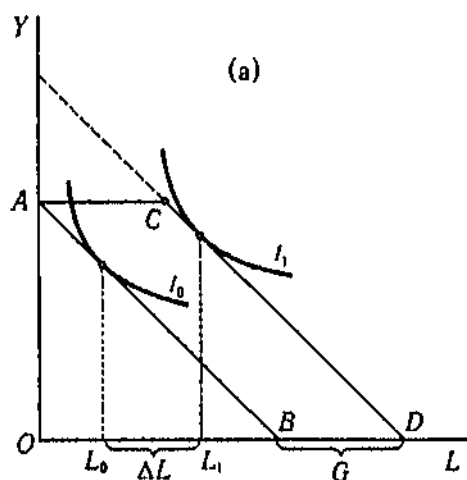


Рис. 13.5

На рис. 13.5, части которого (а) и (б) различаются положением кривых безразличия, изображено воздействие, которое оказывает на децентрализованные решения *категориальный недолевой грант*. Поскольку категориальный грант выделяется на производство отдельного вида общественных благ, например на водоочистку, L теперь уже обозначает затраты именно на это благо, а Y — расходы на все остальные блага, как частные, так и локальные общественные. Грант в размере G сдвигает, исходное бюджетное ограничение AB в положение CD так что CD параллельна AB .

Действительно, вся сумма гранта должна быть израсходована на водоочистку, и, следовательно, величина Y не может превзойти L (то значение Y , при котором регион вообще не тратит на водоочистку собственные средства). Если бы после получения гранта расходы L , оказались меньше G , то разницу пришлось бы вернуть в дотирующее звено бюджетной системы (горизонтальный отрезок AC). А когда значение L_1 , отвечающее предпочтениям жителей региона, больше, чем G , влияние категориального недолевого гранта, по сути, не отличается от влияния блочного гранта.

Таким образом, последствия выделения недолевого гранта зависят от конкретного характера предпочтений. Если они соответствуют изображенным на рис. 13.5(а) кривым безразличия I_0 и I_1 , то грант оказывается равноценным аккордному бюджетному трансферту, и его категориальный характер фактически не играет роли. Это происходит, когда грантом поддерживается поставка общественных благ, спрос на которые со стороны жителей региона при уровне дохода $A + C$ превышает G . Если же готовность платить за данное благо при этом уровне дохода не достигает G , то предпочтения могут соответствовать кривым безразличия I_0 , I_1 и I_2 на рис. 13.5(б).

В этом случае влияние гранта не сводится к межрегиональному перераспределению. Жителей региона фактически побуждают выбрать значение L , равное G (точку равновесия C), хотя сами они, располагая без ограничений суммой $(A + G)$, поступили бы иначе, предпочтя точку равновесия F , находящуюся на расположенной выше кривой безразличия I_2 .

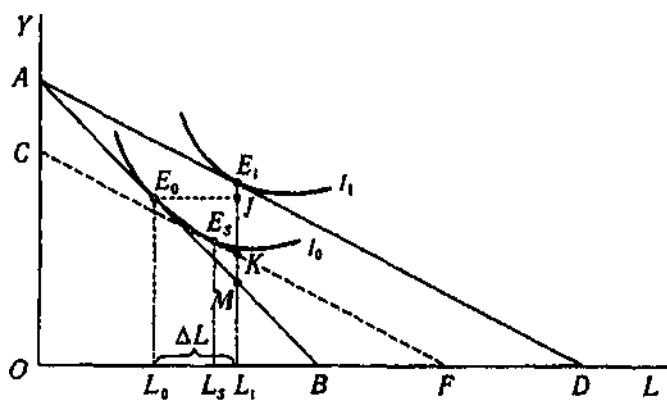


Рис. 13.6

Последствия выделения нелимитированного долевого гранта изображены на рис. 13.6. Символы L , Y , AL , I_0 и I_1 имеют те же значения, что на рис. 13.5. Бюджетное ограничение AB под воздействием гранта сдвигается в положение AD так, что BD равно OB . Иными словами, грант обеспечивает половину финансирования L при любом его значении. В этом случае цена (предельные издержки) об-

щественного блага, на которое расходуется L , понижается для жителей региона вдвое при неизменных предельных издержках получения других благ. E_0 — точка равновесия до получения гранта, E_1 — точка равновесия после его получения. CF — касательная к кривой I_0 , параллельная AD . Точке касания E_s соответствует то значение L , при котором разность $(L_s - L_0)$ представляет эффект замещения, а разность $(L_1 - L_s)$ — эффект дохода.

Расстояние по вертикали между прямыми AD и CF соответствует сумме, выплата которой в виде аккордного гранта была бы достаточной, чтобы перейти с кривой безразличия I_0 на I_1 . При этом, однако, прирост L был бы меньшим, чем ΔL на рисунке, ведь не имел бы места эффект замещения. Дабы, не ограничиваясь перераспределением, стимулировать рост потребления конкретного общественного блага, выплачивается грант, превосходящий по своим размерам разность $(A - C)$.

Чтобы убедиться в этом, обозначим буквой J точку пересечения вертикальной прямой E_1L_1 с горизонтальной прямой, проходящей через E_0 и отмечающей исходный уровень Y . Буквой K обозначим пересечение той же вертикали с CF , а буквой M - ее пересечение с AB . Длина отрезка E_0J характеризует увеличение расходов на локальное общественное благо, потребление которого поддерживается грантом. Длина отрезка E_1J отражает увеличение расходов на другие блага. В сумме они, очевидно, соответствуют величине гранта.

Поскольку угол наклона бюджетного ограничения AB составляет 45° (по обеим осям отображаются расходы в одном масштабе), то отрезок E_0J равен отрезку UM на линии E_1L_1 . Следовательно, размер фактически выделенного гранта характеризуется длиной отрезка E_1M , а аккордному гранту соответствовала бы длина отрезка E_1K .

Точка M расположена ниже точки K , потому что все точки кривой I_0 , кроме E_0 , расположены над бюджетным ограничением AB , а линия CF более пологая, чем AB . Длина отрезка KM характеризует *чистые потери*, обусловленные *искажающим действием* рассматриваемого гранта.

То, в какой степени выделение долевого гранта способно стимулировать потребление конкретного общественного блага, определяется эластичностью спроса жителей региона на это благо по его цене (предельным издержкам). В зависимости от свойственных ему предпочтений регион может по-разному реагировать на предоставление одного и того же гранта.

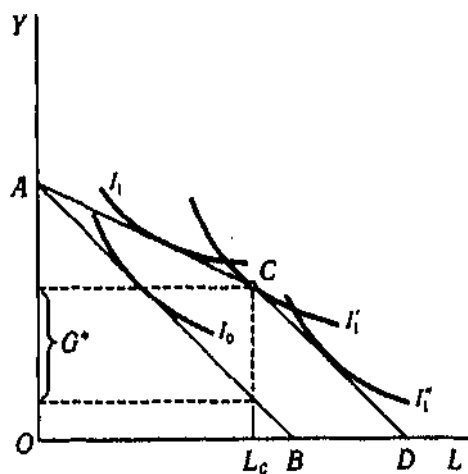


Рис. 13.7

Долевой лимитированный грант представляет собой фактически комбинацию долевого нелимитированного гранта и недолевого категориального гранта. В этом легко убедиться, обратившись к рис. 13,7, на котором символы L , Y , AB и I_0 сохраняют прежние значения. На этом рисунке ACD — бюджетное ограничение с учетом гранта: левее угловой точки C он выплачивается как долевым и, достигнув в этой точке предельного размера G^* остается на данном уровне при любой величине L , превосходящей L_c . Таким образом, правее точки C он неотличим от аккордного трансферта и соответствует также длине отрезка BD . Линии I_1 , I_1' и I_1'' характеризуют возможные положения кривой безразличия, которую типичный житель региона достигает после выделения гранта (линии пересекаются,

поскольку не принадлежат одной и той же карте безразличия).

Если предпочтения отражаются линией / 1, грант действует так же, как нелимитированный. Если они соответствуют линии I'' , то, по сути, воспроизводится ситуация, изображенная ранее на рис. 13,5 (а). Если, наконец, для жителей региона характерна кривая безразличия I''' , то налицо ситуация, которая изображалась на рис. 13.5 (б).

Таким образом, аллокационные последствия любого фанга зависят не только от его типа и величины, но и от конкретных предпочтений жителей региона, в который направляется грант. При недостаточно адекватной оценке характерной для региона готовности платить за общественные блага децентрализованно принимаемые решения могут не совпасть с ожиданиями центральных органов, выделяющих грант. Децентрализация собственно и означает, что решения на деле отражают местные предпочтения, в том числе в отношении использования бюджетных грантов. Таким образом, бюджетный федерализм не только позволяет выявлять локальные особенности спроса на общественные блага и попытаться на этой основе аллокационную эффективность, но и имеет с тем требует, чтобы эти особенности непосредственно учитывались в бюджетной политике не одних лишь территориальных, но также и центральных властей.

13.9

Эффект "липучки"

В предыдущем параграфе предполагалось, что использование бюджетных грантов прямо определяется предпочтениями типичного жителя региона, а именно свойствами ему нормами замещения частных и общественных благ. При этом условии гранты равноценны помощи, поступающей в денежной или натуральной форме непосредственно индивидам. Например, выделение блочного гранта эквивалентно по своим описанным выше последствиям такому же по величине приросту денежных доходов населения из любого другого источника, в том числе повышению зарплаток.

В данной связи следовало бы ожидать, что на динамику расходов территориального бюджета практически одинаково влияют дополнительно получаемые гранты (во всяком случае, блочные) и повышение собственных доходов жителей. Пропорции, в которых дополнительные средства направляются на приобретение частных и общественных благ, должны были бы, при прочих равных условиях, не зависеть от источника этих средств. Однако эмпирические исследования показывают, что это не так.

Например, в США из 1 долл., дополнительно полученного и виде личных доходов, в среднем не более 10 центов направляется на увеличение расходов территориальных бюджетов; в то же время из доллара прироста блочных грантов

не менее 40 центов идет на эти цели, и только оставшая часть обеспечивает рост потребления частных благ за счет относительного снижения территориальных налогов. Естественно предположить, что первый показатель точнее отражает предпочтения основной массы населения. Но тогда получается, что 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 эффекта "липучки" лежит неполное совпадение предпочтений тех, кто на практике наиболее непосредственно влияет на использование бюджетных грантов, с предпочтениями типичного налогоплательщика. В силу уже известных причин работники государственного и муниципального аппарата склонны скорее к увеличению, чем к уменьшению бюджетных расходов. При этом от налогоплательщиков, не располагающих детальной информацией о доходах и расходах бюджета, труднее добиться согласия на повышенное налогообложение их личных доходов, чем на сохранение сложившегося уровня местных налогов при получении гранта.

13.10

Бюджетный федерализм в переходной экономике

В плановой экономике государственный бюджет служил прежде всего составной частью и инструментом реализации единого в своей основе народнохозяйственного плана. Это резко ограничивало возможности бюджетной децентрализации. Дело не только в том, что в бюджетных доходах преобладали общегосударственные источники, а в расходах — ассигнования общенационального (федерального) бюджета. Еще важнее, что бюджеты территорий непосредственно выступали в роли составных частей бюджета страны.

Так, государственный бюджет СССР включал бюджеты республик, в свою очередь объединявшие бюджеты краев, областей и т. д. Основные параметры единого государственного бюджета ежегодно утверждались на союзном уровне, а на долю территорий оставалась главным образом некоторая детализация, причем и ее характер в основном предопределялся политическими и методическими установками центра. Республиканские, краевые, областные и местные бюджеты формировались на основе централизованно разрабатывавшихся нормативов. Такой подход отвечал природе планового хозяйства, в котором высший приоритет безоговорочно отдавался целям, определявшимся на общегосударственном уровне.

В рыночной экономике решающее значение, в принципе, имеют разнообразные, подчас уникальные предпочтения индивидов. Рынок демонстрирует свои достоинства прежде всего в ситуациях, когда потребитель или производитель имеет возможность сделать выбор индивидуально, руководствуясь собственными оценками полезности, и когда улучшение положения данного индивида не сказывается отрицательно на положении других (такова идея Парето-оптимизации). Коллективный выбор предстает в этом контексте как нечто скорее вынужденное, обусловленное специфическими свойствами общественных благ. Чем больше число людей, которым приходится делать выбор совместно, тем вероятнее значительное несовпадение их предпочтений и тем труднее обеспечить адекватное выявление и эффективную реализацию этих предпочтений.

Рассуждая теоретически, для каждого общественного блага желательно как можно точнее определить круг его пользователей, с тем чтобы именно эти люди, с одной стороны, решали, в каких масштабах и каким образом данное благо производить, а с другой — брали на себя финансирование его поставки. Следовать такому принципу — значит использовать преимущества бюджетной децентрализации в се не только управленческом, но также в экономическом и политическом смысле. Итак, характеру рыночной экономики в целом адекватен субсидиарный подход к аллокации ресурсов общественного сектора. Элементы такого подхода в той или иной степени стали проявляться во всех постсоциалистических странах. Однако эта тенденция, обеспечивающая повышение аллокационной эффективности в сфере производства общественных благ, объективно вступает в противоречие с требованиями межтерриториального перераспределения.

Конфликт между аллокационным и распределительным аспектами территориальной политики определяет наиболее сложные коллизии бюджетного федерализма вообще, а в странах, переходящих от планового хозяйства к рыночному, данному конфликту свойственна особая острота. Дело в том, что территориальная структура плановой экономики складывалась без учета потребностей в налоговом самообеспечении территорий.

В рыночной экономике такой учет в определенной степени осуществляется спонтанно, поскольку миграция капиталов и населения взаимосвязана с территориальным развитием инфраструктуры и ее налоговым финансированием, равно как и с социальными расходами территориальных бюджетов. В плановом хозяйстве взаимная адекватность производства частных благ, инфраструктуры и социального развития на территории, с одной стороны, не была экономически и политически необходимой, а с другой — частично достигалась не на основе бюджетного федерализма, а с помощью так называемых ведомственных объектов. Жилье, медицинские учреждения, объекты производственной инфраструктуры и коммунального хозяйства зачастую принадлежали предприятиям и обеспечивали прежде всего их нужды; затраты на содержание таких объектов включались в состав издержек предприятий и не проходили через бюджетную систему.

Вообще говоря, плановое хозяйство благоприятствовало утрате связи между налоговой базой территории и условиями жизни на ней. В то же время отсутствие демократии, характерное для стран с плановой экономикой, делало политически возможной такую меру межтерриториальных социальных различий, которую не способны позволить себе, например, страны Западной Европы. Так, при формально равном праве на образование, медицинское обслуживание, современное жилье и т. п. жители Москвы и отдаленных сельских районов СССР, особенно среднеазиатских, фактически находились в условиях разных исторических эпох.

Переход к рыночной экономике и демократии требует как повышения аллокационной эффективности в общественном секторе, так и более справедливого межтерриториального распределения. Для этого необходимо, с одной стороны, развивать реальный бюджетный федерализм, а с другой — вообще говоря, весьма активно использовать бюджетные гранты. Найти компромисс между такого рода противоречивыми требованиями трудно даже для стран Центральной Европы, территории которых относительно невелики, а структура хозяйства во многом сложилась в предвоенный период в условиях рынка и бюджетной децентрализации.

В наиболее сложном положении находится Россия, размещение важнейших производств в которой происходило в специфических условиях социалистической индустриализации, в том числе на основе принудительной миграции. В определенной мере аналогичные проблемы характерны для Китая, однако в этой стране сделан выбор в пользу последовательной экономической децентрализации. Наделение территориальных властей широкой самостоятельностью в экономической области (при ограниченных масштабах приватизации и относительно узких правах руководителей государственных предприятий) — основное направление реформирования государственного сектора в Китае. Это касается не только бюджетной политики, но и различного рода инвестиционной деятельности, государственного предпринимательства. Таким образом, экономический федерализм в Китае на практике значительно шире бюджетного. Реформирование привело к существенному повышению эффективности в государственном секторе, но межтерриториальные различия при этом продолжают в целом углубляться.

В России в 1990-е гг. предпринимались попытки *одновременно* осуществлять реальную бюджетную децентрализацию и активно выравнивать различия в развитии общественного сектора, прежде всего в социальной области. Это происходило в условиях экономического спада, причем весьма неравномерного в территориальном разрезе, что, с одной стороны, обостряло проблему выравнивания, а с другой — затрудняло ее решение,

В 1996 г. величина валового регионального продукта на душу населения различалась по субъектам Российской Федерации в 18 раз, а средний размер оплаты труда с учетом социальных выплат — в 11,5 раза. Менее 10% регионов являются чистыми донорами консолидированного бюджета. В свою очередь, на

территории субъектов Российской Федерации весьма велики экономические и социальные различия между муниципальными образованиями, особенно между крупными городами и сельскими районами.

В подобных обстоятельствах радикальное выравнивание экономически недостижимо: на уровне территорий, как и на уровне индивидов, существенны потери от перераспределения, и его оптимальные масштабы определяются в конечном счете так, как было показано в параграфе 9.4. Вместе с тем недостижимо радикальное ограничение бюджетных грантов, которые применительно к ряду территорий составляют условия физического выживания населения. Любое практически реализуемое решение предполагает компромисс между требованиями эффективности и справедливости. Такой компромисс в данном случае политически уязвим, и в нашей стране в 1990-е гг. не удалось обеспечить его недвусмысленность и стабильность.

Вместе с тем неустойчивость компромисса, при которой его конкретные параметры фиксируются во многом лишь бюджетом отдельного года (и он, в свою очередь, выполняется безупречно), не позволяет надежно определять возможности территориальных властей на перспективу, а следовательно, и область их реальной ответственности за состояние дел на территории. В таких обстоятельствах затруднены как выработка долгосрочной политики, так и контроль со стороны электората.

Стабилизация межбюджетных отношений тесно взаимосвязана со становлением институтов общественного выбора. Смысл и преимущества бюджетной децентрализации определяются способностью государственных и муниципальных органов адекватно отражать предпочтения населения с учетом их территориальной дифференциации. Следовательно, важную роль играют навыки демократического осуществления власти, степень вовлеченности граждан в решение местных проблем и реальная мера влияния избирателей на политику налогообложения и бюджетных расходов.

Формирование эффективно функционирующего общественного сектора, в том числе на уровне территориальных общностей граждан,— одно из решающих условий создания современной высокоразвитой рыночной экономики. Оно требует времени и настойчивых усилий, опирающихся на знание теории и анализ конкретной ситуации в стране.

Ключевые понятия

- Бюджетный (фискальный) федерализм
- Управленческая (административная) децентрализация
- Субсидиарный подход
- Локализация выгод

- Локализация издержек
- Теорема о децентрализации
- Гипотеза Тибу
- Блочный грант
- Категориальный грант
- Долевой нелимитированный грант
- Долевой лимитированный граю
- Эффект "липучки"

Вопросы к главе

1. С каких позиций экономическая теория рассматривает проблемы бюджетного федерализма?
2. В чем заключается специфика субсидиарного подхода к построению системы бюджетного федерализма?
3. При каких условиях бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшениям?
4. Каково содержание теоремы о децентрализации?
5. В чем заключается гипотеза Тибу?
6. Какие обстоятельства ограничивают роль миграции в оптимизации доходов и расходов территориальных бюджетов?
7. Какова роль территорий в реализации функций общественных финансов?
8. В чем состоят особенности так называемых американской и германской моделей бюджетного федерализма?
9. Что такое бюджетный грант?
10. Почему бюджетные фанты делают население региона менее восприимчивым к предельным издержкам поставки локальных общественных благ?
11. На основе каких подходов оцениваются сферы действия налогов на недвижимое имущество?
12. Что представляют собой блочные, категориальные, долевые гранты?
13. Каковы экономические последствия выделения региону блочного гранта?
14. К каким экономическим последствиям приводит получение регионом категориального недолевого гранта?

15. В чем заключаются экономические последствия долевого нелимитированного гранта?
16. От чего зависят последствия выделения региону долевого лимитированного гранта?
17. В чем состоит эффект "липучки"?
18. Какие факторы влияют на развитие бюджетного федерализма в период перехода от плановой экономики к рыночной?
19. Какова специфика условий развития бюджетного федерализма в России в 1990-х гг.?