

Децентрализация публичных финансов

Decentralization of public finance

ks. dr Jacek Stasiak¹

¹„Herbrand” Centrum Medyczne NZOZ w Aleksandrowie Łódzkim
e-mail: jacek_stasiak@interia.pl

Резюме: аллокационная и экономическая эффективность местных расходов были оценены для двух групп расходов. Первая состоит из тех, на которые расходный суверенитет существенно (но не полностью) ограничен, а вторую следует считать почти полностью децентрализованной.

Ключевые слова: затраты, строгость, единицы местного самоуправления.

Abstract: allocation and economic efficiency of local expenditures were assessed for two groups of expenditures. The first consists of those for which expenditure sovereignty is substantially (but not completely) limited, while the second should be considered almost completely decentralized.

Keywords: costs, austerity, local government units.

1. Введение

Децентрализация публичных финансов была важным элементом реформ во многих странах в последние десятилетия. Она была предметом многочисленных исследований как теоретического, так и эмпирического характера. Многие из этих исследований указывают на то, что децентрализация является одним из способов улучшения функционирования публичного сектора. Прежде всего, как показали в своих теоретических моделях Уоллес Э. Оутс и Чарльз М. Тибу [Mousse, Razafimahefa, 2015],

децентрализация, в том числе путем приближения органов местного самоуправления к своим жителям, повышения однородности их предпочтений и механизма конкуренции между органами местного самоуправления, ведет к увеличению распределения и экономической эффективности публичных финансов. Ряд эмпирических анализов подтвердил это явление. Исследование также показывает, что децентрализация способствует развитию стран, в частности, ограничивая рост государственного сектора или сокращая государственный долг. Однако есть много исследований, в которых эти положительные эффекты децентрализации не подтверждаются и даже показывают обратные эффекты. Дифференциация расходов между местными органами власти может быть отнюдь не выражением повышения эффективности, а скорее отражением неравенства в развитии отдельных регионов страны, которое, кроме того, углубляется децентрализацией. Децентрализация препятствует макроэкономической координации, которая может привести к увеличению неэффективных публичных расходов и задолженности, и в конечном итоге замедляет экономическое развитие [Querubin, 2016, С. 151-181].

Некоторые из этих различий в эффектах децентрализации можно объяснить ссылкой на классическую проблему экономических обмена (*trade-off*). Например, решение об оптимальном размере самоуправления - это обмен между эффективностью распределения, которая связана с близостью граждан и органов власти и большей однородностью местной общины, и экономической эффективностью, которая должна учитывать эффект масштаба. Еще одной проблемой при анализе децентрализации является ее сложность. Децентрализация включает в себя многочисленные аспекты функционирования государственного сектора, экономики и общества. Это даже приводит к дискуссии в литературе о том, как определить децентрализацию. Существуют различные варианты, например, политическая, административная, фискальная и экономическая децентрализация. На практике все эти вариации сосуществуют, и последствия фискальной децентрализации не могут быть проанализированы без учета политической или административной децентрализации. Еще одной проблемой является оценка степени или уровня децентрализации. В уже упомянутой модели теоретических решений местные органы власти анализировались как субъекты, принимающие собственные решения, в первую очередь, определяющие объем местных доходов и расходов, причем и доходы, и расходы, безусловно, имеют локальный характер. Оказывается, что эти простые предположения на самом деле не могут быть реализованы в связи с:

- ограничениями и территориальной дифференциацией местной налоговой базы, что приводит к значительному неравенству между самоуправлениями и, следовательно, требует корректировок в соответствии с перераспределительной функцией государства,
- необходимостью держать инструменты стабилизационной политики в руках правительства,
- многоаспектностью общественных задач, производством и прямыми продуктами которые носят местный характер, но результаты выходят за рамки самоуправления (например, образование, здравоохранение, задачи, связанные с охраной окружающей среды).

На практике местное самоуправление не действует как полностью независимый субъект. Оно является частью более крупного государственного организма, поэтому на него распространяются правила, налагаемые на него государственными органами. Это означает, что на практике мы имеем дело с частичной децентрализацией. В этой ситуации оценка последствий децентрализации (или ее отсутствия) требует от нас определения того, где мы находимся между полным суверенитетом местного самоуправления (передача или полная децентрализация) и полным ограничением независимости - полной централизацией. Следует помнить, что ограничения суверенитета самоуправления могут касаться различных сфер его деятельности - поэтому они могут быть связаны с административной, политической или фискальной децентрализацией. Первые два аспекта чрезвычайно трудно поддаются количественной оценке¹, поэтому эмпирический анализ обычно измеряет фискальную децентрализацию, используя данные о местных бюджетах. Вместе с тем, эта легкость не правдива, и оценка степени фискальной децентрализации - нелегкая задача.

Измерение фискального суверенитета

Фискальный суверенитет связан с независимостью самоуправления в предоставлении и финансировании публичных благ. Это прямая ссылка на ранее упомянутые теоретические модели Отус и Тибу [Salinas, Sole-Olle, 2009, С. 6]. Как видно из этого определения, можно выделить два основных аспекта суверенитета: доходы и

¹ В некоторых исследованиях предпринимается попытка оценить разнообразие политической и административной децентрализации и выстроить комплексные меры для решения этих аспектов (см. например, Arzaghi, Henderson, 2005; Hooghe i in. 2010; Marks i in. 2008).

расходы. Именно эти две стороны бюджета местных органов власти являются основой для определения мер децентрализации.

Важная часть исследований по децентрализации и ее последствиям основана на международных данных. Важную помощь здесь оказывают данные, собранные международными организациями (такими как Международный валютный фонд, Всемирный банк, ОЭСР или USAID - Агентство США по международному развитию), которые часто предоставляют готовые измерения по децентрализации для отдельных стран. Степень децентрализации в этих исследованиях оценивается с использованием данных из публичных финансов. Наиболее часто используемые измерения касаются доли местных доходов и расходов в государственных доходах и расходах или в отношении к ВВП соответственно. Кроме того, трансферты из госбюджета часто вычитаются из доходов, что должно обеспечить более точное измерение и указать собственные доходы местных самоуправлений. Вариант этого подхода - мера, которая анализирует только налоговые поступления, а мера децентрализации показывает долю налогов, имеющих в распоряжении самоуправлений, в общих налоговых поступлениях. Из расходов вычитаются дотации, а оставшаяся часть рассматривается как расходы на собственные задачи местных самоуправлений. В части исследования используется также мера, оценивающая долю доходов местных органов власти в расходах на местное самоуправление. Это мера вертикального неравенства (*vertical imbalance*), которая должна определить, в какой мере самоуправления сами финансируют местные расходы.

Основной методологической проблемой этих измерителей является использование агрегированных количеств. Это не позволяет определить, указывает ли децентрализация, измеряемая таким образом, на фактическое разделение задач между правительством и местными органами власти или, скорее, на относительный размер доходов/расходов местных органов власти.

Иными словами, это не позволяет установить реальный суверенитет органов местного самоуправления над доходами и расходами, видимыми в их бюджетах. Это может быть особенно вводящим в заблуждение в международных исследованиях. Если мы посмотрим, например, на долю местных доходов в государственных доходах, то окажется, что Германия является более централизованной страной, чем Узбекистан. Анализ местных налогов по сравнению с общими налогами показывает, что Соединенные Штаты Америки являются менее децентрализованной страной, чем Россия или Германия. Эти проблемы заставляют искать более точные меры по дифференциации

суверенитета местных органов власти и, таким образом, учитывать регулятивный аспект децентрализации.

Получается, что при использовании общедоступной статистики достаточно легко отличить меньший и больший суверенный доход. В случае дохода можно указать на существование "лестницы суверенитета", в которой важным будет выделение:

- местных налогов - с указанием возможности для местных самоуправлений проводить свою налоговую политику (например, принимать решения о базе, ставках и налоговых льготах),
- налоговых долей - с указанием того, как определяется разделение и как часто,
- трансфертных доходов - с разграничением между различными видами целевых дотаций и субсидий.

Как подтверждается международными исследованиями с использованием этого свойства и этих мер, анализируются доходы без трансферов, а также сами доходы от налогов. Кроме того, в последние годы ОЭСР создала базу данных для разграничения степени автономии местных органов власти по отношению к налогам в более чем 30 странах [ЕС, 2015]. Проводится различие между налогами, в случае которых самоуправления принимают решение о базовых и (или) налоговых ставках, а в отношении долей в налогах - о том, как принимаются решения о распределении.

Что касается анализа децентрализации расходов в международных исследованиях, то пока не удалось создать такую сопоставимую базу. Анализ суверенитета расходов является сложным и требует не только использования данных, имеющих в государственной статистике, но и учета конкретных нормативных актов, которые не обязательно сопоставимы между странами. Эта попытка была предпринята в исследованиях ОЭСР. Анализ проводился в отношении отдельных, наиболее важных в расходных бюджетах местных органов власти. Пока лишь несколько стран были включены в исследования.

Проблемы с созданием мер фискальной децентрализации, позволяющих проводить сравнение между странами, заставляют многих исследователей сомневаться в правдивости международных исследований по децентрализации и ее последствиям. Существует также и другая проблема, а именно уже упомянутый факт, что фискальная децентрализация является лишь одной из многих, которые фактически создают децентрализованную систему в данной стране. Это пересекается с другими институциональными, социальными и экономическими различиями между странами. Существуют исследования, в которых делается попытка учесть эти проблемы, например,

с помощью эконометрических моделей с постоянными эффектами или с помощью различных индексов и комплексных мер, охватывающих другие, отличные от фискальных, эффекты децентрализации.

Исследования, в которых оцениваются последствия децентрализации по отношению к одной стране, представляют собой еще одну важную группу анализов. Предметом анализа являются отдельные самоуправления или регионы, которые сравниваются друг с другом. Здесь можно выделить исследования, касающиеся международных сравнений, которые особенно подходят для федеральных стран. Сравнения касаются местных органов власти этих регионов и используют различия в деталях регулирования отдельных государств или различия в фактическом уровне автономии, обусловленные спецификой данного региона. В этих исследованиях децентрализация измеряется так же, как и в международных анализах, например, доходы самоуправлений ранга ниже из данного региона учитываются вместе и представляются в соотношении с местными и региональными доходами вместе или в соотношении с региональным ВВП. В таких исследованиях проблема сопоставимости данных оказывается меньше, а концентрация на одной стране позволяет лучше выбирать переменные. Исследования эффективности затрат или распределения часто сосредоточены на конкретной группе доходов и расходов в местной финансовой системе страны. Доля дотаций, финансирующих эти расходы, часто рассматривается как способ измерения расходного суверенитета местных органов власти. Как правило, также при анализе по одной стране чаще используются данные о доходах [Drogosz-Zabłocka ао, 2016, С. 17-24].

Существует также небольшая группа исследований о последствиях децентрализации в отдельных странах. Эти исследования не дают количественной оценки, а лишь используют тот факт, что существуют различия во времени или пространстве в нормативных актах, которые определяют фактический суверенитет местных органов власти. Исследователи сравнивают ситуацию до и после или между местными органами власти, но не рассматривают, насколько сильно изменился суверенитет; важен этот сдвиг - дискретное изменение из менее децентрализованного государства в более децентрализованное или наоборот.

Как видите, не существует единого общепринятого метода измерения фискальной децентрализации. Исследователи используют собственные измерения, дополняя или уточняя те, которые используются в других исследованиях. Эти уточнения направлены на то, чтобы учесть нормативные аспекты, чтобы меры не столько показывали долю

бюджетов местных самоуправлений в государственных финансах, сколько указывали на доходы и расходы, которыми самоуправления управляют самостоятельно. Поэтому определения "измерение децентрализации" и "фискальный суверенитет" местных органов власти часто используются как взаимозаменяемые. В таблице 1 представлены наиболее часто используемые меры. Меры различаются в зависимости от вида исследования: международного или с учетом только одной страны.

Резюме

Хотя положения, представленные во второй главе, указывают на обязанности местных органов власти по отношению к культуре и спорту, они оставляют большую свободу для принятия решений о конкретных действиях (за исключением библиотек и ухода за памятниками). Однако нормативные акты определяют способы организации и финансово-организационные отношения органов самоуправления с непосредственными исполнителями этих задач.

Кроме того, в отношении этих форм была оставлена значительная свобода принятия решений, хотя она и была ограничена сводом законодательных руководящих принципов. Эта свобода позволяет справляться со значительным разнообразием этих расходов, особенно в случае спорта. Есть гмины, которые в 2018 году почти ничего не тратили на спорт, и те, в которых текущие расходы составили более 10%. Это разнообразие также является существенным с финансовой точки зрения. В среднем города на правах повета больше всего тратят на спорт - около 100 злотых на душу населения, а наименьшее количество сельских гмин - около 22 злотых на душу населения, при этом максимальная сумма (также в сельских гминах) достигает более 700 злотых. Расходы на культуру гораздо менее разнообразны. В 2018 году ни одно самоуправление не понесло расходов на культуру. Как и в случае спорта, в среднем города на правах повета больше всего тратят на культуру, а сельские муниципалитеты меньше всего. Если сравнить многообразие органов местного самоуправления по ранее описанным задачам в области образования и социального обеспечения с расходами на спорт и культуру, то мы заметим существенное различие. В литературе по децентрализации и приведению расходов в соответствие с предпочтениями жителей, факт большего разнообразия расходов часто рассматривается как выражение независимости органов самоуправления. Большие различия, чем в отношении централизованных задач - в опросе, представленном образованием и социальной помощью, - могут означать, что местные самоуправления более чутко реагируют на

потребности своих жителей, чем в централизованных условиях, и поэтому предпочтения корректируются [Кораńska, 2014].

В данной главе показано, что существуют реальные различия в фискальном суверенитете польских самоуправлений. В следующих главах будет проанализировано, как эти различия в фактическом уровне расходов и децентрализации доходов влияют на политику расходов местных органов власти и ее последствия. Благодаря определению показателей для всех гмин и городов на правах повета в Польше и в течение достаточно длительного периода времени можно проводить количественный анализ с использованием эконометрических методов. Насколько нам известно, можно с уверенностью утверждать, что таких исследований, касающихся польских самоуправлений, относительно мало.

Библиография

- Drogosz-Zabłocka E, Kopańska A., Stasiowski J. (2016). Między subwencją a budżetem czemu (nie) służy algorytm subwencji oświatowej w Polsce, *Polityka Społeczna*.
- European Commission (EC), (2015). *Social Protection Systems in the EU: Financing Arrangements and the Effectiveness and Efficiency of Resource Allocation*. Brussels: European Union.
- Kopańska A. (2014). *Efektywność decentralizacji. Analiza zdecentralizowanego dostarczania dóbr o charakterze ponadlokalnym*. Warszawa: Difin.
- Mousse S., Razafimahefa I.R. (2015). Fiscal decentralization and the efficiency of public service delivery, *IMF Working Paper*, Vol. 15/59.
- Querubin P. (2016). Family and politics: Dynastie persistence in the Philippines, *Quarterly Journal of Political Science*, Vol. 11(2).
- Salinas P., Sole-Olle A. (2009). Evaluating the effects of decentralization on educational, *Documents de Treball IEB*, Vol. 228.