

Daniele Franco

*La governance finanziaria nei sistemi
multilivello*

SIEP

25 giugno 2015 - Roma

Le regole fiscali per i governi sub-nazionali

- **Lungo dibattito circa la scelta delle regole per i governi sub-nazionali**
(es. Ter-Minassian, T., ed., 1997; Sutherland, Price and Joumard, 2006)
- **Soluzioni differenziate in relazione agli assetti istituzionali e alla storia**
- **Nuovi sviluppi:**
 - **nuovo dibattito sulle regole a livello nazionale** (cfr Kopits e Symanski, 1998, OECD, EC)
 - **introduzione e rafforzamento delle regole EU**
 - **maggiore decentramento** in alcuni paesi (Belgio, Italia, Spagna, etc.)
 - **la lunga recessione**

Regole e risultati

Un lungo menu di regole - 1

- **Regole riguardanti indicatori di bilancio:**
 - **saldo (totale, corrente; annuale, multi-annuale; bilancio preventivo, consuntivo)**
 - **ricorso al debito (proibito, autorizzazione preventiva, limitato a determinati scopi, nessuna restrizione)**
 - **debito (limiti al livello/agli oneri per il servizio/alle garanzie)**
 - **spesa (limiti al livello/crescita)**
 - **entrate (limiti alle aliquote, alle basi imponibili)**
- **Regole riguardanti le procedure:**
 - **trasparenza contabile (auditing indipendente)**
 - **rendicontazione (standard comuni, passività implicite, etc.)**
 - **monitoraggio**
 - **sanzioni (finanziarie, obblighi di correzione, vincoli all'attività)**

(es. Ter-Minassian, 1997; Kopits & Symansky, 1998; Sutherland et al., 2006; Fredriksen, 2013)

Un lungo menu di regole - 2

- **Chi decide le regole?**
 - **governo centrale**
 - **auto-imposte**
 - **approccio cooperativo (camera alta, comitato, consultazioni)**
- **Ci sono eccezioni?**
 - **ciclo**
 - **eventi imprevisti - shocks**
 - **rainy days funds**
- **Quali sono le implicazioni per gli altri obiettivi?**
 - **efficienza**
 - **distribuzione / equità**
 - **stabilizzazione**

Le regole di bilancio sono solo un tassello: è necessario un buon assetto complessivo

“Financial responsibility is a core component of decentralization. If local governments and private organizations are to carry out decentralized functions effectively, **they must have an adequate level of revenues** – either raised locally or transferred from the central government – **as well as the authority to make decisions about expenditures.**

... **A well-designed regulatory framework is necessary** to ensure that the decentralization of borrowing does not provide perverse incentives for excessive lending by markets and excessive borrowing by subnational governments—excesses that may eventually end up as liabilities of central authorities.

... Ultimately, the **combined use of information systems, access to subnational governments’ own fiscal base, public legislation, bankruptcy laws, and market decentralization** offers an institutional setting, creates an incentive to stick to a hard budget constraint at all tiers of government, and permits borrowing to be decentralized..”

*(World Bank, Intergovernmental Fiscal Relations.
<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>)*

Serve molto coordinamento, anche con patti, sanzioni, ecc.

“Strong budgetary coordination between the different levels of government is important for ensuring full compliance with fiscal rules ... These mechanisms should ensure comprehensive and consistent coverage of all government entities with respect to annual and multi-annual fiscal planning and compliance with the numerical fiscal rules.

... Furthermore, budget coordination between different levels of government is key for budgetary discipline and meeting the fiscal targets covering general government. ... effective budget coordination at the national level should be explicit and take the form of regularly updated and sufficiently binding internal stability programmes ...

Further possible means of strengthening budget coordination across different levels of government are the introduction of an internal sanctions mechanism in the case of non-compliance with targets set for the different levels and a request for the correction of cumulated ex post fiscal slippages, such as through the implementation of a correction account.”

(ECB, The importance and effectiveness of national fiscal frameworks in the EU, Monthly Bulletin, February 2013)

Evidenza empirica: gli effetti del decentramento sui saldi dipendono dalle soluzioni specifiche

“Expenditure decentralisation per se appears to be associated with better fiscal balances compared to cases of low decentralization ...

The revenue side of decentralisation plays a key role in shaping the net effects of decentralisation on fiscal outcomes. ... the budgetary effect of decentralisation is more favourable if it goes together with a large coverage of subnational expenditures by own resources and a large weight of taxes in total subnational revenues.

Overall, it appears that **fiscal decentralisation matters for fiscal outcomes** and that the interplay between the expenditure and the revenue side of it is crucial to determine its net effect on fiscal balances. **Overly pessimistic statements, ... , on a generalised fiscal deterioration caused by increasing fiscal decentralisation across the EU do not seem to find support in the data.** This may have occurred in some Member States, but probably not as a result of decentralisation per se but of a 'bad' design of decentralisation, i.e. one which does not ensure strong financial responsibility of subnational governments.”

(European Commission, Report on Public Finances in EMU, 2012)

Evidenza empirica su EU15: vi sono molti aspetti problematici

“some forms of decentralization are more effective than others. ... **not all categories of expenditure generate efficiency gains when decentralized.** More importantly, decentralization financed through transfers and borrowing may have contributed to weaken the fiscal position in the run up to the crisis.

... Decentralization may produce duplication, and possibly waste of resources. **Soft budget constraints may have distorted subnational spending decisions.**

... some specific functions **may be recentralized when agency problems, negative externalities and loss of economies of scale are too pronounced.** ... it is likely that the provision of public services at the local level comes up against the problem of insufficient exploitation of economies of scale.

... subnational governments should be able to draft realistic budgets; there should be effective means for audit and control; fiscal risks should be appropriately disclosed; and **transparency and reporting should be improved.**”

(Eyraud and Moreno Badi, Too Small to Fail? Subnational Spending Pressures in Europe, IMF, WP n. 46, 2013)

Le regole vanno definite considerando la dinamica della spesa

- **Le regole di bilancio vanno definite tenendo conto dei fattori strutturali che incidono sulla dinamica della spesa e delle entrate.**
- **In media nei paesi OCSE circa il 50% del bilancio dei governi subnazionali è assorbito da istruzione, sanità e protezione sociale. Alcune di queste voci di spesa tendono a crescere in misura relativamente rapida, in relazione a fattori demografici o economici (prezzi relativi, elevate elasticità alla crescita del reddito).**
- **In molti paesi ciò ha determinato l'esigenza di **interventi finanziari ad hoc, volti a salvaguardare i servizi socialmente rilevanti.** La gestione di questi interventi **andrebbe incorporata nella cornice delle regole.****

Le implicazioni delle regole UE

Un assetto relativamente stringente

L'approccio europeo è più stringente delle usuali regole nazionali o subnazionali:

- **Regole definite in termini di parametri numerici predeterminati**
- **Compliance sia ex-ante sia ex-post**
- **Margini di flessibilità per fattori eccezionali definiti ex-ante**
- **Nessuna eccezione per gli investimenti**
- **Non-compliance determina sanzioni monetarie predeterminate**

Regole europee e governi subnazionali: tre aree critiche

- **Asimmetria di vincoli e incentivi:**

come avere incentivi adeguati per i governi subnazionali quando è il governo centrale che gestisce i rapporti con la UE (e che può essere sanzionato)?

- **Investimenti pubblici:**

come consentire adeguati investimenti al livello subnazionale in un contesto di bilancio strutturale in pareggio? (e con fluttuazioni nei fabbisogni locali di investimenti)

- **Ciclo economico:**

come evitare politiche pro-cicliche a livello subnazionale? (possiamo riconciliare rigore e flessibilità attraverso l'uso del saldo strutturale?)

(Balassone, Franco e Zotteri. La finanza decentrata nell'ambito dell'Unione economica e monetaria: quali regole?, Stato e mercato, 2004.

Possibili soluzioni

- **Replicare il PSC** (limiti al deficit nominale + MTO strutturale)
 - problema di stima del CABB a livello regionale/locale
- Introdurre un **mercato per i permessi di deficit** (per investire)
 - quale allocazione iniziale? Soluzione mai testata
- **In concreto, si sono adottate soluzioni più tradizionali:**
 - gestire l'asimmetria con Patti domestici, forme di collaborazione, sanzioni
 - consentire il ricorso al debito per investimenti compensandolo al centro
 - limitare gli effetti del ciclo con la scelta delle basi imponibili, trasferimenti ad hoc dal GC
- In particolare, vari paesi hanno coinvolto i governi subnazionali nel recepimento nazionale del 'fiscal compact' europeo. Es. riforma costituzionale tedesca (2009).

Rainy Day Funds

- Non si sono invece introdotti rainy-day funds, fondi di riserva che in altri paesi (es. USA) si utilizzano per **smussare l'evoluzione del debito lordo nell'arco del ciclo economico o ridurre la necessità di variazioni della spesa o delle aliquote di prelievo.**
- L'evidenza empirica mostra che negli USA i RDFs riducono la volatilità di entrate e spese ma non riescono a compensare gli effetti di crisi profonde (Blöchliger et al., 2010).
- L'introduzione dei RDFs nella UE richiederebbe il cambiamento della definizione di indebitamento netto (SEC): i depositi dovrebbero essere considerati come spese, i prelievi come entrate.
- Nelle fasi recessive i RDFs accrescerebbero i margini di bilancio degli enti che registrano periodi di surplus.

(Balassone, Franco and Zotteri, Rainy Day Funds: Can They Make a Difference in Europe? European Economy, n. 275, 2007)

Un contesto in continua evoluzione

Un confine in movimento

- Negli ultimi decenni si sono registrati importanti cambiamenti nell'assetto istituzionale di vari paesi (es. Belgio, Italia, Spagna).
- IMF, 1990-2008, 80 paesi: **“The data show that the level of decentralization is relatively stable over the time period analyzed although for some countries decentralization occurs in recent years. During the decade of 1998-2008, governments have devolved some activities. This is, however, a very small move towards a more decentralized government.”**

(Dziobek, Gutierrez Mangas, and Kufa Measuring Fiscal Decentralization – Exploring the IMF's Databases, IMF Working Paper, 126, 2011)

- EC, 1995-2010, 27 paesi: **“a large majority [21 out of 27] of EU Member States have increased the share of public expenditure carried out by subnational governments since 1995.**

The share of subnational governments in total public revenues has increased in the 1995-2010 period in the majority of Member States (17 out of 27).”

(European Commission, Report on Public finances in EMU, 2012)

Il dibattito è aperto in vari paesi

- “Handing back control over intrinsically regional matters like transport and policing will help cities run more smoothly. Giving them control over skills budgets **should boost growth, by matching training to businesses’ needs**. Devolving health care, and combining it with social care, **will save billions**. And **directly elected mayors will be more visible, accountable** heads of government than anonymous council cabinets. Manchester, a trailblazer of city autonomy, has grown faster than any other northern city in the past decade.

... Sceptics expect incompetence and corruption ... But voters can kick out the failures—and London bureaucrats have hardly presided over a triumph. **Regional experiments can show which policies work and which do not.**

This deal offers a chance to claw back power, make savings and reshape English governance. Cities should grab it. If they would rather answer to Whitehall than share power with their neighbours, let them. But they must remember that those town halls were not built to discuss bin collections.”

(Economist, Time for a civic surge, 6th June 2015)

Il decentramento nella lunga recessione

Molteplici interventi su regole e assetto finanziario

- Negli ultimi anni l'assetto dei rapporti fra governi centrali e subnazionali nei paesi UE è stato oggetto di molti interventi, che hanno riflesso sia le **esigenze di gestione della crisi** sia quelle di **adattamento al nuovo assetto europeo**.
- Si è intervenuti **sia con misure ad hoc sia innovando le regole** sul saldo di bilancio (nominale o strutturale), sul debito (livello o costo del servizio), sulla dinamica della spesa, sulle procedure di coordinamento e sulle sanzioni.
- Anche nell'ambito europeo emerge una **grande varietà di approcci**, che sarebbe bene esaminare approfonditamente,
- In prospettiva, sarà cruciale l'efficacia delle regole nella fase post-crisi. Inoltre, occorrerebbe rimuovere le misure ad hoc (es. i tetti di spesa sono coerenti con il decentramento?) per tornare a un assetto che contemperi esigenze di equilibrio dei conti, responsabilizzazione e incentivi a una buona di allocazione delle risorse.

Rilevano gli assetti istituzionali e i risultati pre crisi

“Our results show that **subnational governments in federal states reacted to the Great Recession by running larger budget deficits** driven by increased spending particularly on social protection and weak revenue performance. In contrast the revenues of subnational governments in unitary states increased during the Great Recession due to larger transfers from central governments. **Subnational government deficits increased much less in unitary states** as real spending growth fell.

... **In unitary states that fell into a debt crisis, the central government failed to shield local governments against the adverse macro economic consequences of the Great Recession**, forcing them to adjust real spending to falling real revenues.

... This result suggests that sound public finances at the central level are critical to assure that subnational governments can deliver their allocative functions efficiently in the face of adverse macro economic conditions. In fact, our results suggest that **greater allocative efficiency in unitary states calls for tighter controls on expenditure growth during goods times and better protection against falling subnational revenues in bad times.**”

(Foremny & von Hagen, ‘Fiscal federalism in times of crisis’, CEPR, No. 9154, 2012)

Non vi è evidenza di tagli relativamente maggiori su finanza locale

“Since 2009, many CGs have cut or frozen their transfers to SNGs, thereby directly affecting the fiscal position of the latter

Most countries require SNGs to participate in national fiscal consolidation efforts by introducing budget deficit targets and/or expenditure limits ...

... any comparison of the consolidation effort across different levels of government has to take into account the respective responsibilities, and the share of spending of the different levels of government. ... One possibility is therefore to compare the share of the planned adjustment effort of a certain level of government with its share in total government spending ...

... while central governments usually seem to push down part of fiscal adjustment efforts to the sub-national level, the jury is still out on whether they have done this in an even or uneven fashion in recent years.”

(Ahrend, Curto-Grau and Vammalle, “Passing the Buck? Central and Sub-national Governments in Times of Fiscal Stress”, OECD Regional Development WP, 2013/05)

In USA politiche procicliche

“The Great Recession had a severe impact on state and local government finances. State tax revenue fell precipitously during the crisis. At the same time, the recession “automatically” increased demand for a range of state-provided services, although the expenditure impact on the budget was less than the revenue impact ...

... The fiscal response to the crisis differed at the federal, state, and local levels. While the federal government allowed automatic stabilizers to operate and also provided discretionary fiscal stimulus, most state and local governments raised revenues and cut spending, instead. As a result, federal government borrowing increased rapidly in 2008, while state and local governments’ net borrowing remained largely unchanged throughout the crisis ...

... Empirical evidence suggests that the policy response at the state and local levels weakened aggregate demand and exacerbated the decline in demand during the Great Recession. The research shows that traditionally, U.S. fiscal policy at the state level has been procyclical .”

(Jonas, Great Recession and Fiscal Squeeze at U.S. Subnational Government Level, IMF Working Paper, No. 184, July 2012)

Il decentramento non è alla base delle crisi europee

- Nei paesi colpiti dalla crisi finanziaria (Gr, Port, Irl, Sp, It) le tensioni hanno riflesso soprattutto la recessione e gli squilibri macroeconomici e si sono concentrate sulle dimensioni e sul costo del debito del governo centrale.
- I governi subnazionali sono stati coinvolti nell'aumento iniziale degli squilibri e poi nel consolidamento, ma non sono stati le cause della crisi (vs - per es - Argentina).
- “deficits are not negligible in several Member States, with Spain having the highest deficits. Conversely, **subnational debt levels are mostly low** and generally correspond to less than 10% of GDP in most countries ...

Generally, **default of subnational entities in fiscal distress is de facto ruled out**, although central government 'bailout' often comes at the price of much tighter central control on subnational policies.

... the analysis in this part suggests that **fiscal decentralisation is not harmful for budgetary discipline at the general government level per se ...”**

(European Commission, Report on Public finances in EMU, 2012)

Il caso italiano

Un lungo processo di decentramento... che non ha trovato ancora conclusione

- **Anni '70: istituzione Regioni statuto ordinario. Sanità alle Regioni nel 1978**
- **Anni '70 e '80: accentramento tassazione, decentramento spesa, ripiani dei disavanzi**
- **Anni '90: aumentano entrate proprie degli enti**
- **1997-2001: decentramento amministrativo**
- **1998: Patto di stabilità interno**
- **2001: Riforma Costituzione**
- **2009—→: legge delega e decreti delegati**
- **2015: riforma contabile degli enti territoriali**

Ma il processo non è ancora chiuso

Linee guida largamente condivise, ma ...

- **autonomia impositiva e nelle decisioni di spesa degli enti territoriali**
- **meccanismo di perequazione basato sui fabbisogni standard**
- **vincolo di bilancio stringente, compatibile con l'equilibrio dei conti pubblici a livello nazionale**
- **procedure di monitoraggio trasparenti, fondate su informazioni contabili omogenee, complete e tempestive**

... l'attuazione è ostacolata da un contesto difficile

- **forti differenziazioni territoriali**, che determinano entrate fortemente differenziate e possono richiedere ampi flussi redistributivi
- il decentramento deve riordinare **flussi redistributivi complessi**, collegati al criterio della spesa storica. Le prestazioni fornite dai vari enti possono variare significativamente
- contesto in cui i **margini di bilancio sono molto modesti**, dato l'elevato debito pubblico e la lunga e profonda recessione ⇒ redistribuzione a somma zero
- l'esigenza di **intervenire in riduzione dell'indebitamento netto** della PA ha imposto ripetuti cambiamenti nelle regole e nelle risorse

Risorse finanziarie e qualità dei servizi

- vi sono **ampi divari territoriali nella qualità dei servizi pubblici**: vi è un divario fra Centro-Nord e Mezzogiorno, ma vi sono rilevanti differenziazioni anche all'interno di queste aree.
- i divari riguardano i servizi statali (istruzione e giustizia), quelli regionali (sanità), quelli locali (trasporti locali, rifiuti urbani, acqua, asili nido).
- **in vari casi a servizi peggiori non corrisponde una spesa più bassa**: rileva soprattutto l'efficienza nella produzione dei servizi.

⇒ **la distribuzione delle risorse finanziarie è ovviamente importante, ma sono fondamentali gli incentivi all'efficienza nell'uso delle risorse**

(Banca d'Italia, Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia, 2010; Bripi, Carmignani e Giordano, La qualità dei servizi pubblici in Italia, QEF, N. 84, 2011)

Il decentramento: un'opportunità in un contesto difficile

- **Vincoli di bilancio stringenti, autonomia impositiva, perequazione predefinita, collegamento tra le decisioni di spesa e di prelievo possono aiutare a **conseguire una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche.****
- **Il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi standard **rende più ordinati e trasparenti i flussi redistributivi** (a dipanare la matassa redistributiva attuale non sarà facile).**
- **La differenziazione delle soluzioni, entro una cornice comune, può aiutare a **sperimentare soluzioni nuove** e a creare concorrenza tra gli enti.**
- **Ma occorre soprattutto trovare **soluzioni per migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese****