

Фискальный федерализм: Отсутствие стимулов к росту у муниципалитетов - причины, проблемы и возможности

Рубен Ениколопов

Екатерина Журавская

Алексей Макрушин

ЦЭФИР

Декабрь, 2001

Мы исследуем экономические последствия децентрализации в России для бюджетных стимулов органов местного самоуправления. Данные показывают, что бюджетные стимулы у крупных муниципалитетах, преимущественно городов, очень слабы. Их дополнительные доходы полностью экспроприируются. Это является одной из основных причин создания административных барьеров для развития малого бизнеса. Центральный вопрос - почему региональные власти предоставляют крупным муниципалитетам с наибольшим (нереализованным) потенциалом к развитию столь слабые бюджетные стимулы. Среди причин этого явления мы выделяем "захват власти" в регионах со стороны бизнеса, "мягкие бюджетные ограничения" регионов и неспособность регионов не экспроприировать доходы богатых регионов перед выборами. Все эти причины являются составными частями "системы регионального феодализма" сложившегося в России к концу 90-х годов. С учетом этого, мы приводим три варианта дальнейшего развития федерализма в России и обсуждаем необходимые меры для реализации эффективного сценария.

Драматические изменения в отношениях между уровнями власти, произошедшие в России за последние десять лет, ставят многочисленные вопросы о политических и экономических последствиях имевшей место децентрализации. Россия начала 90-х годов унаследовала чрезвычайно централизованную советскую систему построения бюджетных отношений, при которой центр осуществлял финансовые вливания в регионы, поддерживая таким образом целостность империи. Эти трансферты преследовали цель поддержания политической централизации и не учитывали экономические соображения.

Децентрализация, начавшаяся в начале девяностых годов, объяснялась также исключительно политическими причинами, поскольку для проведения реформ президенту Ельцину была необходима поддержка региональных лидеров (Shleifer A. and Treisman D, 1999). Делегирование существенной финансовой и политической автономии регионам (словами первого президента "сколько проглотите") в обмен на их лояльность являлось вынужденным политическим компромиссом, который позволил провести либерализацию, приватизацию и стабилизацию. Передача полномочий от центра регионам происходила в процессе беспорядочного неформального торга, а денежные трансферты превратились в инструмент в политической игре. В различные моменты времени они выделялись либо лояльным регионам в качестве поощрения, либо оппозиционным регионам для "подкупа" (Popov V, 2001, Treisman D., 1996). Поскольку децентрализация выполняла политические функции и обеспечивала поддержку либеральных реформ, которые, как предполагалось, должны были привести к быстрому росту, ее экономическим последствиям не уделялось особого внимания. Таким образом, межбюджетные отношения являются ярким примером того, как недооценка роли институтов в начале реформ, пагубным образом отразилась на экономическом развитии страны.

Основной движущей силой экономического роста в странах с переходной экономикой является малый и средний бизнес (Blanchard O, 1997). Административные барьеры на пути его развития в России являются одной из важнейших причин медленного экономического развития. Для того чтобы представители органов власти проводили политику, стимулирующую экономическое развитие, им необходимо обеспечить соответствующие экономические и политические стимулы. В проводимом в ЦЭФИР исследовании изучается деятельность органов местного самоуправления в России, в частности, их бюджетные стимулы, поскольку именно муниципалитеты своими действиями в сфере административного регулирования определяют развитие малого и среднего бизнеса в стране.

"Положительные" стимулы к экономическому развитию включают выполнение обязательства региональных властей не изымать дополнительные бюджетные доходы муниципалитетов, полученные в результате усилий по развитию местной налоговой базы. В отсутствие таких обязательств, у муниципалитетов нет стимулов прилагать усилия к развитию местной налоговой базы, так как они ожидают, что их доходы будут изъяты региональными властями.

"Отрицательные" стимулы включают в себя выполнение обязательств региональных властей не оказывать помощь муниципалитетам в случае возникновения у последних финансовых затруднений. В отсутствие таких обязательств у муниципальных властей имеются "мягкие бюджетные ограничения". В этом случае у них отсутствуют стимулы к эффективному использованию ресурсов, поскольку в случае неудачи они могут рассчитывать на помощь со стороны региона (Qian Y. and Weingast B., 1997). В нашем исследовании мы эмпирически доказали, что наличие сильных бюджетных стимулов у муниципалитетов действительно играет важную роль, так как оно положительно коррелирует с развитием малого бизнеса и реструктуризацией крупных предприятий.

Один из вопросов, на которые мы пытаемся ответить в нашей работе, - являются ли бюджетные стимулы российских муниципалитетов достаточно сильными? Наши предыдущие исследования (Zhuravskaya E., 2000) свидетельствовали о том, что в первой половине девяностых годов бюджетные стимулы (как положительные, так и отрицательные) у крупных городов в России были очень слабы. Изменения в собственных доходах муниципалитетов полностью компенсировались изменениями в разделении налогов и размерах трансфертов. Мы провели более общее исследование, с использованием более полных и современных данных о муниципальных бюджетах. Наша выборка состоит из более тысячи муниципальных бюджетов за вторую половину девяностых годов. Результаты подтверждают, что дополнительные доходы муниципалитетов экспроприируются региональными властями за счет изменений в доле отчислений от регулирующих налогов и размерах трансфертов. Мы обнаружили, что жертвами экспроприации в основном становятся крупные города. То есть у крупных муниципалитетов отсутствуют "положительные" стимулы к инвестициям в инфраструктуру, способствующую развитию местной налоговой базы. В отличие от более ранних лет, во второй половине девяностых годов, регионы не приходили на помощь муниципалитетам в случае возникновения у последних затруднений, что стало особенно очевидно после кризиса 98 года. Таким образом, мы обнаружили, что крупные города обладают слабыми фискальными стимулами. В то же время, стимулы небольших муниципалитетов по данным кажутся достаточно сильными. Однако само понятие бюджетных стимулов для многих бедных (и небольших) муниципалитетов не имеет смысла, так как региональные власти оказывают прямое административное влияние на доходы и расходы этих муниципалитетов, поскольку их доходы практически полностью состоят из региональных трансфертов. В 1999 году региональные трансферты обеспечивали в среднем четверть доходов больших городов, в то время как в остальных муниципалитетах они составляли более половины всего бюджета.

Центральный вопрос состоит в том, почему региональные власти предоставляют крупным муниципалитетам с наибольшим (нереализованным) потенциалом к развитию столь слабые бюджетные стимулы. Является ли это следствием нежелания или неспособности регионов построить систему отношений с муниципалитетами, которая обеспечила бы отсутствие экспроприации муниципалитетов и тем самым способствовала бы экономическому развитию? Необходимо отметить, что теоретически, построение таких отношений возможно даже в условиях значительного неравенства между муниципалитетами. Наши исследования выявили несколько взаимодополняющих причин этого феномена.

В качестве первого объяснения плохих бюджетных стимулов муниципалитетов мы рассматриваем "захват власти" в регионах со стороны бизнеса. Во многих регионах предприятия, желая получить экономическую выгоду, меняют институциональную среду и оказывают влияние на политику региональных властей. Региональные администрации действуют в интересах крупных предприятий, получая взамен поддержку на выборах, взятки, различного рода помощь (к примеру, предприятие может принять на баланс объекты социальной сферы - детские сады, дома культуры и т.д.). Крупнейшие предприятия часто могут оказывать прямое политическое давление на региональные администрации, лоббируя принятие нужных решений. Предприятия-"захватчики" стремятся уменьшить свое налоговое бремя и сохранить своё монопольное положение на рынках продукции и факторов производства. Излишнее административное регулирование облегчает борьбу с реальными или потенциальными конкурентами. Создание административных барьеров для развития малого бизнеса ограничивает конкуренцию на рынке труда, что приводит к значительной экономии предприятий-"захватчиков" на заработной плате (из-за очень низкой межрегиональной мобильности работники имеют мало возможностей найти другую работу). Так как в руках муниципальных властей сосредоточено множество рычагов административного контроля, предприятия-захватчики заинтересованы в предоставлении муниципалитетам плохих стимулов. В

отсутствие стимулов, муниципалитеты не заинтересованы в развитии малого и среднего бизнеса, что обеспечивает "хищническое" поведение местных администраций. Данные свидетельствуют о том, что при захвате власти в регионе стимулы муниципалитетов уменьшаются, за исключением крупных городов, в которых и располагаются сами предприятия-захватчики. Также снижается доля работающих в малом бизнесе.

Захват власти выгоден и для бизнеса и для губернаторов, так как он позволяет увеличить доходы региона за счёт федерального бюджета, не создавая при этом дополнительной налоговой нагрузки на предприятия. Существует множество механизмов "неформальной фискальной политики", которые позволяют добиваться этой цели: использование денежных суррогатов и внебюджетных фондов, заключение индивидуальных налоговых договоренностей с предприятиями, преднамеренные процедуры банкротства, влияние на налоговые органы.

Денежные суррогаты (векселя, зачеты, долговые обязательства) фактически позволяют осуществлять эмиссию денежных средств. Таким образом регионы решают проблему нехватки денежных средств, устанавливают прямой контроль над распределением ресурсов предприятий через выстраивание бартерных цепочек, понижают прозрачность финансовой деятельности. Средства во внебюджетные фонды поступают в виде "добровольных" пожертвований со стороны предприятий. Особенно сильно страдают от подобных поборов представители среднего и малого бизнеса. Такие методы воздействия на предприятия как лицензирование, проведение административных инспекций, давление со стороны правоохранительных органов, могут использоваться региональными и местными властями для принуждения к уплате взносов во внебюджетные фонды. Региональные администрации обладают большим влиянием на налоговые органы в регионах, которые формально подчинены федеральному правительству. В результате, регионы предоставляют предприятиям возможность отсрочек по платежам в федеральный бюджет, явные и скрытые налоговые льготы, а с крупнейшими предприятиями заключаются индивидуальные налоговые соглашения. Фактический контроль над арбитражными судами позволяет региональным властям осуществлять процедуры банкротства предприятий, которые становятся мощным оружием давления на частный бизнес. Процедура банкротства может использоваться как для экспроприации кредиторов и федерального правительства, так и для захвата контроля над предприятием.

Второе объяснение основывается на "мягких бюджетных ограничениях" регионов. Если регион обладает мягкими бюджетными ограничениями, то есть до недавнего времени федеральное правительство помогает региону в случае непредвиденного падения доходов или увеличения расходов, ответственность региональной администрации за проводимую политику снижается, что стимулирует регион к рентоориентированному поведению и понижает мотивацию регионов к проведению сбалансированной бюджетной политики.

Значительная, несмотря на неформальный характер, децентрализация и политическая слабость федерального правительства привели, с одной стороны, к неспособности центра изымать доходы у регионов, а с другой стороны, к неспособности центра убедить регионы в том, что он не будет их спасать в случае ухудшения экономической ситуации. То есть, у регионов были положительные, но не было отрицательных стимулов. Красноречивым примером мягких бюджетных ограничений региона (отсутствия отрицательных стимулов) служил процесс подготовки к зиме в Приморском крае. В течение нескольких лет региональная и местные администрации расходовали фонды, созданные для подготовки к зиме, нецелевым образом. В результате, зимой край не был обеспечен в достаточной степени теплом и электроэнергией и бывший губернатор, Евгений Наздратенко, требовал у федерального правительства дополнительных трансфертов, угрожая, что в противном случае люди замерзнут до смерти. Подобный шантаж центра пользовался неизменным успехом много лет, пока в прошлом году Наздратенко не был вынужден подать в отставку. В качестве других способов воздействия на центр с целью получения дополнительных трансфертов чаще всего использовались задолженности по заработной плате и коммунальным платежам. При мягких бюджетных ограничениях федеральное правительство de facto несёт полную ответственность за экономические проблемы регионов, у них нет стимулов прилагать усилия к созданию хороших стимулов у муниципалитетов на их территории.

С ростом политического веса федерального правительства, мы наблюдаем ужесточение бюджетных ограничений регионов. Это положительное явление, но, при существующей децентрализации и без ясного формального разделения доходных и расходных полномочий между различными уровнями власти, оно несёт в себе опасность того, что федеральное правительство само окажется неспособно отказать от экспроприации их доходов в случае экономического

роста. Таким образом, регионы будут лишены положительных стимулов и, как результат, могут переключиться на более широкое использование инструментов неформальной бюджетной политики.

Третье объяснение заключается в том, что регионы не могут исключить для себя возможность экспроприировать муниципалитеты когда они нуждаются в улучшении политической конъюнктуры. Даже если региональные власти заинтересованы в экономическом росте муниципалитетов, они не могут убедить их в том, что экспроприация не произойдет когда региону это будет необходимо. Перед выборами главы регионов имеют сильные стимулы отобрать деньги у крупных, успешных муниципалитетов и распределить их среди маленьких и бедных муниципалитетов, а также потратить их на предвыборную кампанию в средствах массовой информации. Для этого существует несколько причин: во-первых, исторически электорат в крупных городах значительно менее активен, чем электорат в сельской местности; во-вторых между муниципалитетами существует огромное неравенство. Так, в среднем, в муниципалитетах, включающих в себя города областного значения, живёт 60% населения, в то время как их доходы составляют 80% всех доходов муниципалитетов. Наше исследование (Слинько И., 2001) показало, что неравенство муниципальных доходов постоянно увеличивалось на протяжении второй половины 90-х годов. В основном, это происходило из-за значительной политической и экономической децентрализации и бесконтрольного процесса образования муниципалитетов. Мы нашли, что в год выборов крупные муниципалитеты с растущими доходами сталкиваются с экспроприацией со стороны региональных властей.

Таким образом, наше исследование показывает, что несмотря на то, что сильные бюджетные стимулы муниципалитетов оказывают положительное влияние на рост малого и среднего бизнеса и реструктуризацию крупных предприятий, в среднем по России эти стимулы остаются слабыми. Основными причинами слабых бюджетных стимулов муниципалитетов являются "захват власти" на региональном уровне, мягкие бюджетные ограничения регионов и политическая неспособность региональных властей взять на себя обязательства не экспроприировать муниципалитеты. Все это является частью системы "регионального феодализма", сложившейся в России в результате слабости контроля со стороны центральной власти и чрезмерного роста влияния регионов. В рамках этой системы основные усилия региональных лидеров были направлены на отыскание пробелов и лазеек в законодательстве, позволявших им использовать неформальные методы проведения фискальной политики, а федеральный центр воспринимался ими как источник дополнительных финансовых средств, которые можно было выбить в процессе политического торга. В настоящий момент в России сложилась ситуация, когда имеется реальная возможность добиться изменения существующей федеральной системы. При этом существует несколько возможных вариантов ее дальнейшего развития.

В случае, если наметившаяся тенденция к усилению центральной власти не получит дальнейшего продолжения, развитие будет продолжать идти по сценарию "регионального феодализма", при котором высокий уровень реальной децентрализации при слабой центральной власти приводит к нарушению единого экономического пространства страны и приводит к росту регионального протекционизма. Нарушается мобильность товаров и факторов производства, препятствующая конкуренции между регионами. Осуществляется "захват" власти на уровне региональных властей и полное подчинение региональной политики интересам местных элит. Отсутствие координации между различными уровнями власти приводит к чрезмерной налоговой нагрузке на экономику. Регионы стараются сделать свою экономику самодостаточной и не используют свои сравнительные преимущества. Перспективы экономического развития России в этом случае оказываются крайне пессимистичными.

Усиление влияния федеральной власти может позволить реализовать значительно более эффективный вариант развития, при котором центральные власти оказываются способными создать благоприятную институциональную среду, обеспечивающую наличие единого экономического пространства страны и способствующую конкуренции между регионами. При этом усиление федеральной власти означает не увеличение полномочий, а четкое и эффективное выполнение своих функций в рамках уже существующих, а возможно и более узких, полномочий. Основной задачей является упразднение любых неформальных методов в деятельности региональных и местных властей, с тем, чтобы вся их деятельность происходило строго в рамках законодательства. При этом наличие жестких бюджетных ограничений у региональных и местных властей приведет к появлению у них сильных стимулов к развитию своей налоговой базы, а увеличение прозрачности их деятельности будет вести к росту политической ответственности, что также будет способствовать проведению ими эффективной экономической политики.

Усиление влияния центральной власти, однако, таит в себе опасность реализации еще одного неэффективного сценария развития федеральных отношений, при котором чрезмерный рост влияния федеральных властей ведет к созданию крайне централизованной системы, в которой региональные и местные власти практически лишены стимулов к развитию экономики, а усилия центральных властей в основном направлены на извлечение ренты и укрепление собственной власти.

Таким образом, существующая на данный момент федеральная система, характеризующаяся дезорганизованной децентрализацией, должна быть реформирована за счет усиления влияния центральной власти, обеспечивающего наличие эффективной децентрализации. Но при этом необходимо избегать другой крайности - построения излишне централизованного государства, не использующего преимуществ федерализма.

В заключении, мы хотим отметить, что в настоящий момент в России появились все предпосылки для создания эффективной системы межбюджетных отношений. Воспользуется ли Россия сложившейся благоприятной ситуацией, во многом зависит от действий федерального правительства в ближайшее время.

Список литературы

- Blanchard, O., Shleifer, A., 2000. Federalism with and without political centralization: China vs. Russia., NBER Working paper #7616.
- Blanchard, O., 1997. The economics of post communist transition., Oxford University Press
- Boycko, M., Shleifer, A., Vishny, R., 1995. Privatizing Russia., MIT Press.
- European Bank for Reconstruction and Development, 1997. Transition report., London.
- Johnson, S., Kaufmann, D., Shleifer A., 1997. The Unofficial Economy in Transition., Brookings Papers on Economic Activity 2, 159-239.
- Lambert A., Sonin C., Zhuravskaya E. 2000. Capture of Bankruptcy: a theory and evidence from Russia., CEPR DP #2488.
- Lavrov, A., 1996. Fiscal Federalism and Financial Stabilization. Problems of Economic Transition. 39(1), 83-94.
- Orlov, E., Paltseva E., Zhuravskaya E., 2000. Study of determinants of regional subsidies., Mimeo, RECEP. OECD report, 2000.
- Parker, S., Tritt, G., Woo, W.T., 1997. Some Lessons Learned from the Comparison of Transition in Asia and Eastern Europe., In: Woo, W.T., Parker, S., Sachs, J. D. (Eds.), Economies in Transition: Comparing Asia and Eastern Europe., MIT Press.
- Ponomareva M., Zhuravskaya E., 2000. Do governors protect firms from paying federal taxes?, Mimeo, RECEP
- Popov V., 2001. Fiscal federalism in Russia: rules versus electoral politics., Mimeo.
- Qian, Y., Weingast, B. R., 1997. Federalism as a Commitment to Reserving Market Incentives. Journal of Economic Perspectives 11(4), 83-92.
- Russian Economic Trends, 1998. RECEP, II Quarterly, Blackwell, London.
- Shleifer, A., 1996. Origins of Bad Policies: Control, Corruption and Confusion. Revista di Politica Economica 86(6), 103-123.
- Shleifer, A., 1997. Government in Transition. European Economic Review 41(3), 385-410.
- Shleifer A. and Treisman D., 1999. Without a map: political tactics and economic reform in Russia, MIT Press.
- Treisman, D., 1996a. The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia. British Journal of Political Science, 26:299-335.
- Treisman, D., 1996b. Fiscal Redistribution in a Fragile Federation: Moscow and the Regions in 1994. Harvard University, mimeo.
- Treisman, D., 1997. Deciphering Russia's Federal Finance: Fiscal Appeasement on 1995 and 1996. UCLA, mimeo.
- Zhuravskaya, E., 2000. Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism Russian Style, Journal of Public Economics, 76 (3).
- Лавров А., Литвак Дж., Сазерленд Д., 2000. Реформа межбюджетных отношений в России: "федерализм, создающий рынок"., Вопросы экономики №4, стр. 32-51.
- Слинько И., 2001 Влияние фискальной децентрализации на благосостояние российских регионов. Всегда ли оно позитивно?, Mimeo, EERC.