

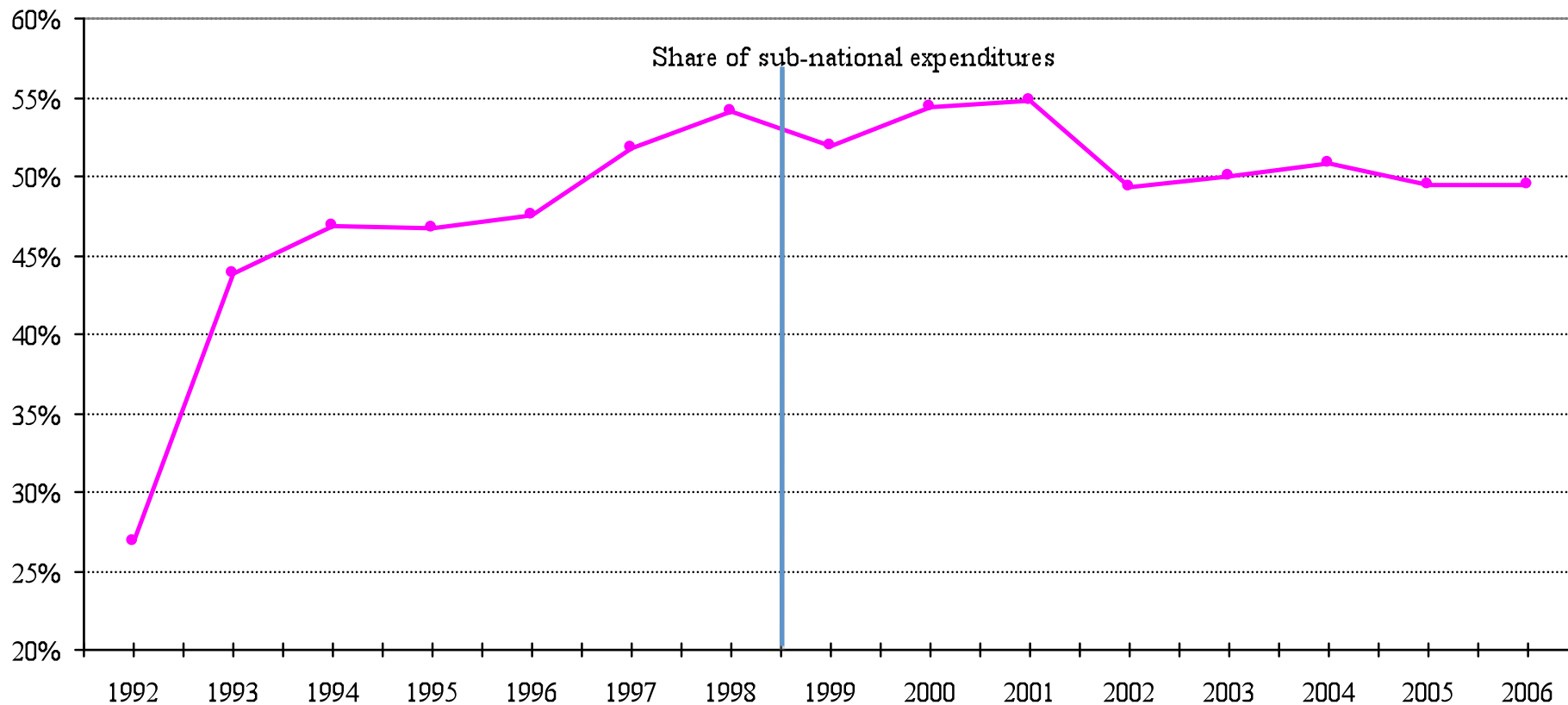
Федерализм в России?

Екатерина Журавская

Цель лекции

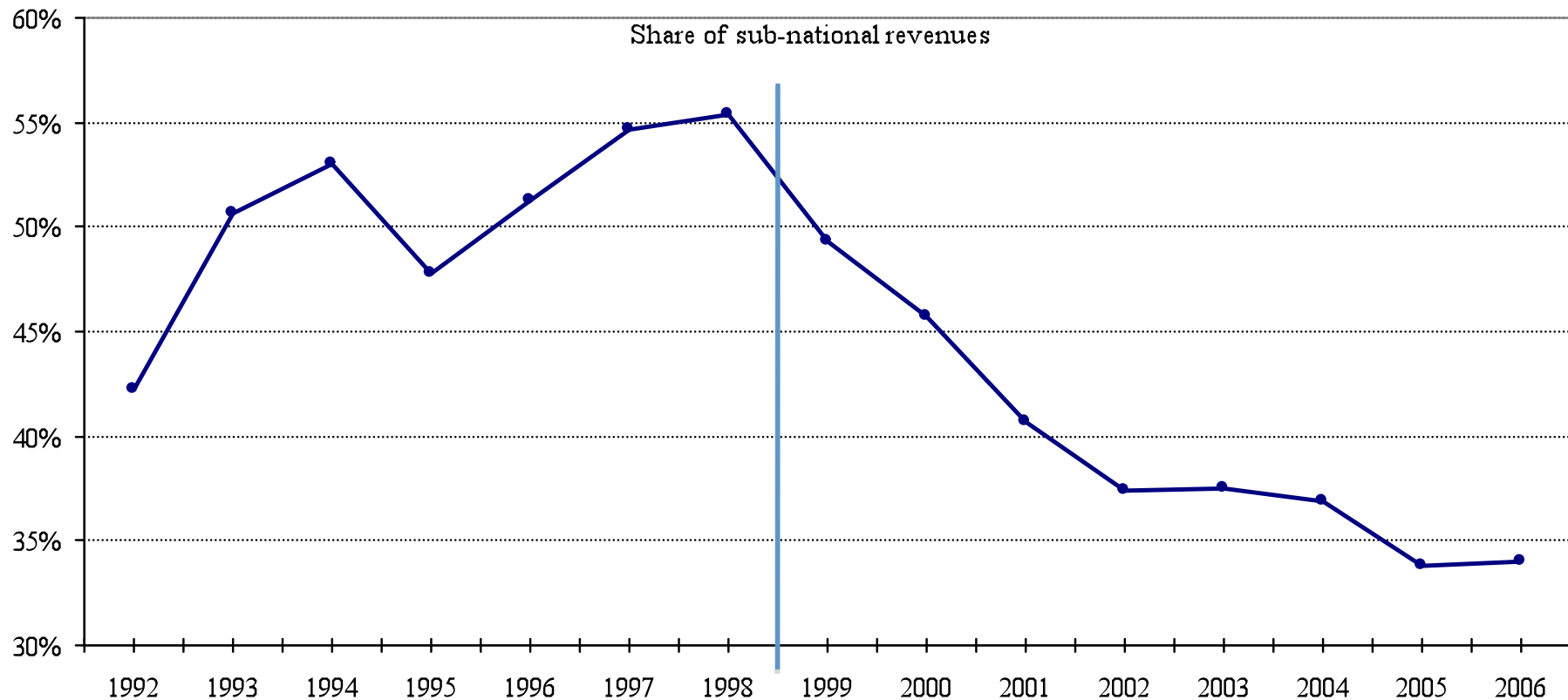
- За последние 20 лет, Россия прошла через значительную трансформацию организации государственного аппарата, отношений властей разного уровня
- 2 основных периода:
 - Ельцинская децентрализация (1991-1998)
 - Путинская централизация (с 1999)
- Цель лекции:
 - Описать и дать оценку обоим периодам (позитивный анализ)
 - Используя опыт других стран и теорию федерализма, сформулировать направления реформ (нормативный анализ)

Доля региональных расходов в общих расходах федерального и региональных бюджетов, без внебюджетных фондов, 1992-2006



После 2006 года, существенного изменения в динамике не произошло (но доля региональных расходов продолжает немного уменьшаться)

Доля региональных доходов в общих доходах федерального и региональных бюджетов, без внебюджетных фондов, 1992-2006



После 2006 года, доля доходов субъектов стабилизировалась, в 2008-2009 выросла на 3 процентных пункта

Может ли Россия быть унитарным государством?

- Любая страна должна стимулировать свою бюрократию
- Создание стимулов для бюрократии в странах с большой территорией и неоднородным населением намного сложнее, чем для маленьких однородных стран
 - Сложнее определить, что является общественным благом (в центре недостаточно информации)
 - Большой государственный аппарат требует дорогостоящего и сложного мониторинга
- Делегирование полномочий в области государственной политики на более низкий уровень может быть дешевле и эффективнее
- Россия не может эффективно управляться из центра, как корпорация – в отличие от, например, Белоруссии, Монголии и Литвы

Отправная точка анализа: условия для эффективного федерализма из опыта развитых стран

- Опыт богатых и успешных федераций, таких как США и Швейцария
- Фридрих Хайек и Шарль Тибу сформулировали условия для хорошо функционирующего федерализма
 1. Свободная мобильность, позволяющая людям «голосовать ногами» (Тибу)
 2. Зрелость демократии и выборы на местном уровне, позволяющие людям «голосовать сердцем» (Хайек)
 3. Наличие «Жестких бюджетных ограничений»,
 - делегирование расходных полномочий на общественные блага должно соответствовать делегированию полномочий по сбору соответствующих доходов (для покрытия расходов)
- Два из этих условий, необходимы для создания политических стимулов (1 и 2)
- И один (3), чтобы создать экономические (фискальные) стимулы для местных (региональных) властей

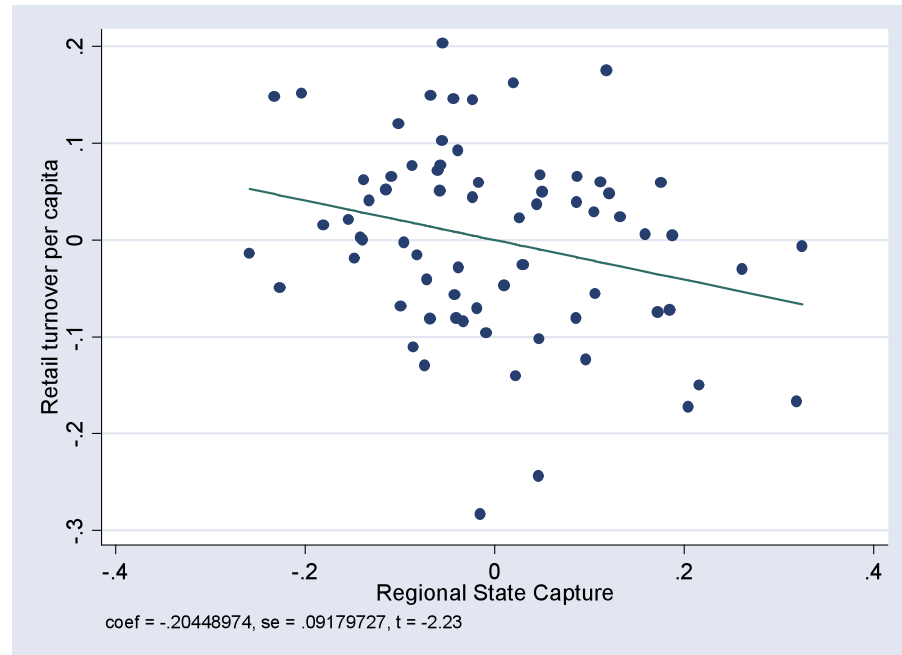
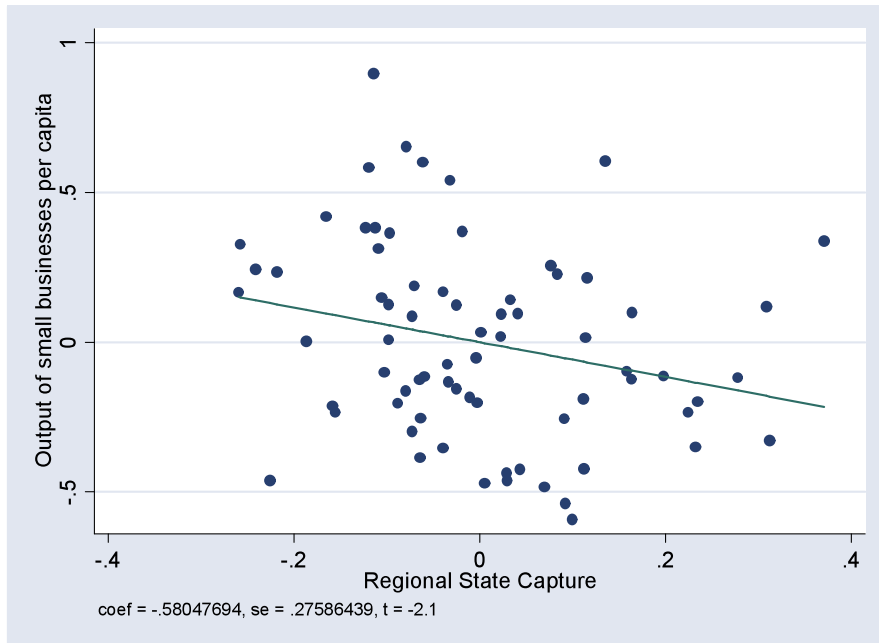
Федерализм при Ельцине

- Россия 1990-х годов характеризовалась:
 - Плохой подотчетностью местных властей населению (Poor local accountability)
 - Региональные выборы не работали (“административный ресурс”)
 - Мобильность была ограничена экономическими и административными методами (Андреевко Гуриев 2002)
 - Непрозрачное разделение расходных обязательств и доходных полномочий
- => нарушение всех трех условий
 - политические стимулы (отсутствие мобильности, демократии) и фискальные стимулы
- Каковы были последствия?

Нарушение двух принципов подотчетности => «захват государства»

- Хрупкость демократических институтов => региональные органы власти в России легко были подвержены «захвату» специальными интересами, влияющими на правила игры в экономике:
 - Регулирование входа на рынок, изменение направления и скорости реформ
- 1999 ВЕЕРS: Россия 4 место из 20 по «захвату власти»
- Слинько, Яковлев, Журавская (2005) создали объективную меру захвата государства в регионах на основе регионального законодательства
 - Концентрация льгот и привилегий среди больших региональных фирм
- Захват приводит к
 - Сокращению количества и размера фирм без политического влияния
 - Остановке роста малого бизнеса
 - Сокращению сбора налогов, увеличению задолженности в бюджет
 - Ухудшению предоставления общественных благ

Захват государства на рег. уровне и рост малого бизнеса



Такие же картинки для налогов на ВВП и общественных благ

Нарушение принципа жестких бюджетных ограничений => отсутствие фискальных стимулов

- Журавская (2000) показала, что в первой половине 1990-х годов в больших городах России:
 - Любое изменение собственных доходов крупных городов почти полностью компенсировалось изменением долей разделяемых налогов и трансфертов
- Слабые фискальные стимулы привели к:
 - Чрезмерному регулированию частного бизнеса
 - Ухудшению уровня и эффективности предоставления общественных благ
- Макрушин и соавт. (2002) подтвердили результат, используя официальные данные о 1000 муниципальных бюджетов во второй половине 1990-х годов

Трех принципов недостаточно...

- Опыт России 1990х и других федераций (от Аргентины, Китая до Канады) показывает
 - Важнейшая проблема федерализма в развивающихся странах – межрегиональные экстерналии
- Политика одного региона может снизить благосостояние другого (и, следовательно, всей страны)
 - Даже при наличии правильных бюджетных стимулов и подотчетности власти

Пример: защита от уплаты федеральных налогов

- Региональные власти помогали предприятиям уклоняться от уплаты федеральных налогов
 - Это ослабляло федеральный бюджет и подрывало возможность предоставления федеральных общественных благ
 - Налоговые органы (формально федеральные госслужащие) и судьи (формально независимые от исполнительной власти) были де факто под контролем региональных властей
- Пономарева и Журавская (2004):
 - Федеральные налоговые неплатежи были выше и росли быстрее в тех регионах, где:
 - Губернаторы были популярнее и оппозиционнее
 - Больше полномочий у региона в договоре о разграничении полномочий
- Ламберт-Могиланская и др. (2007):
 - Региональные власти использовали контроль над судебными органами в делах о банкротстве как инструмент перераспределения доходов от федерального центра к регионам

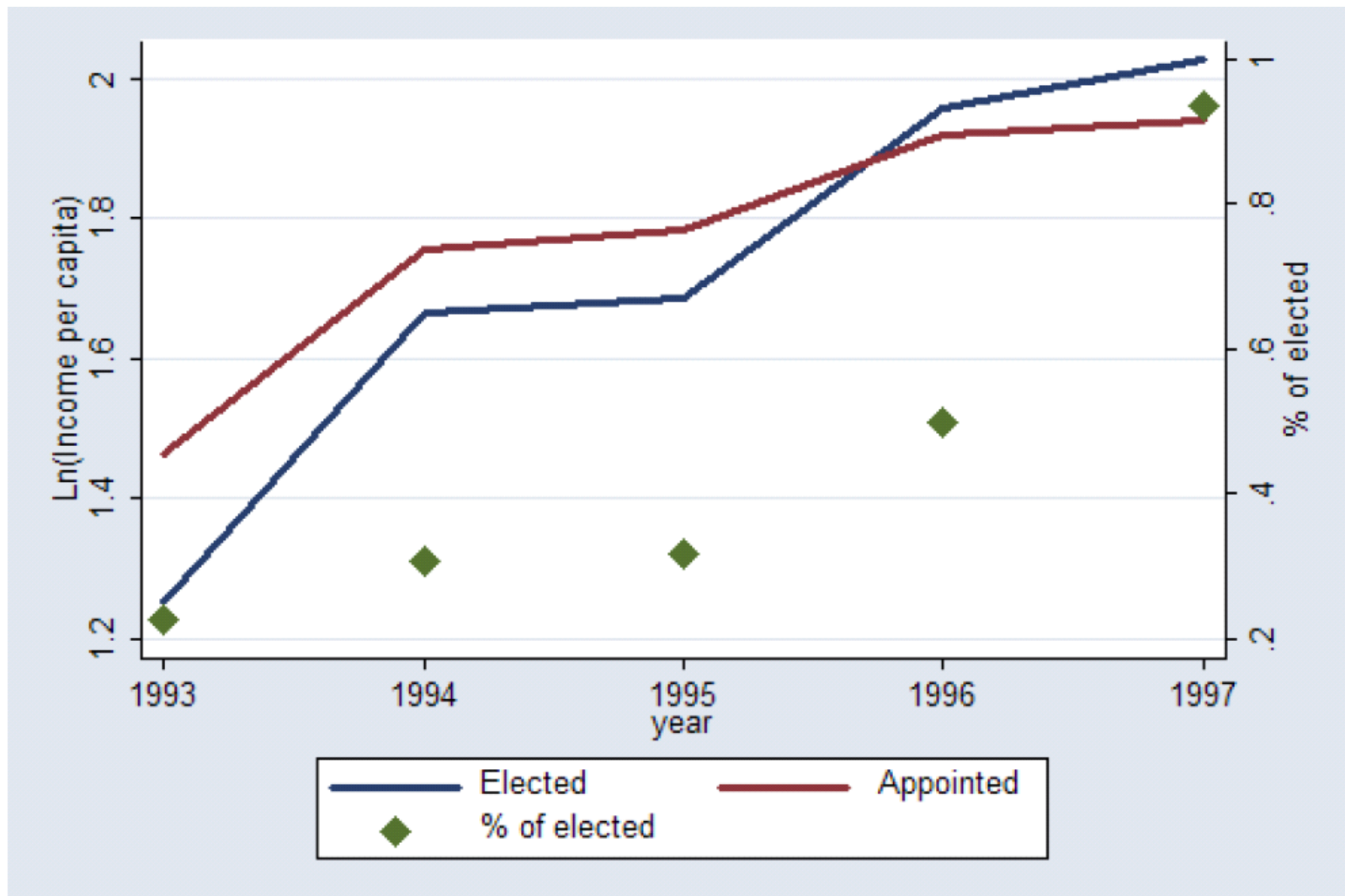
Пример: Межрегиональные торговые барьеры

- Межрегиональные торговые барьеры были широко распространены в 1990х
- Они привели к созданию региональных монополий и разрушению единого экономического пространства страны
 - Существенные межрегиональные различия в ценах указывали на наличие серьезных межрегиональных торговых барьеров (Берковиц и ДеЙонг 1999)
 - Есть и прямые доказательства:
 - Яковлев (2005): многочисленные примеры регионального законодательства, создающего барьеры на рынке алкоголя
 - Гуриев и др. (2010): если экономические интересы ключевых лоббистов были сосредоточены в одном регионе – барьеры выше, чем если ключевые лоббисты имеют бизнес в разных регионах

Причины ельцинской децентрализации

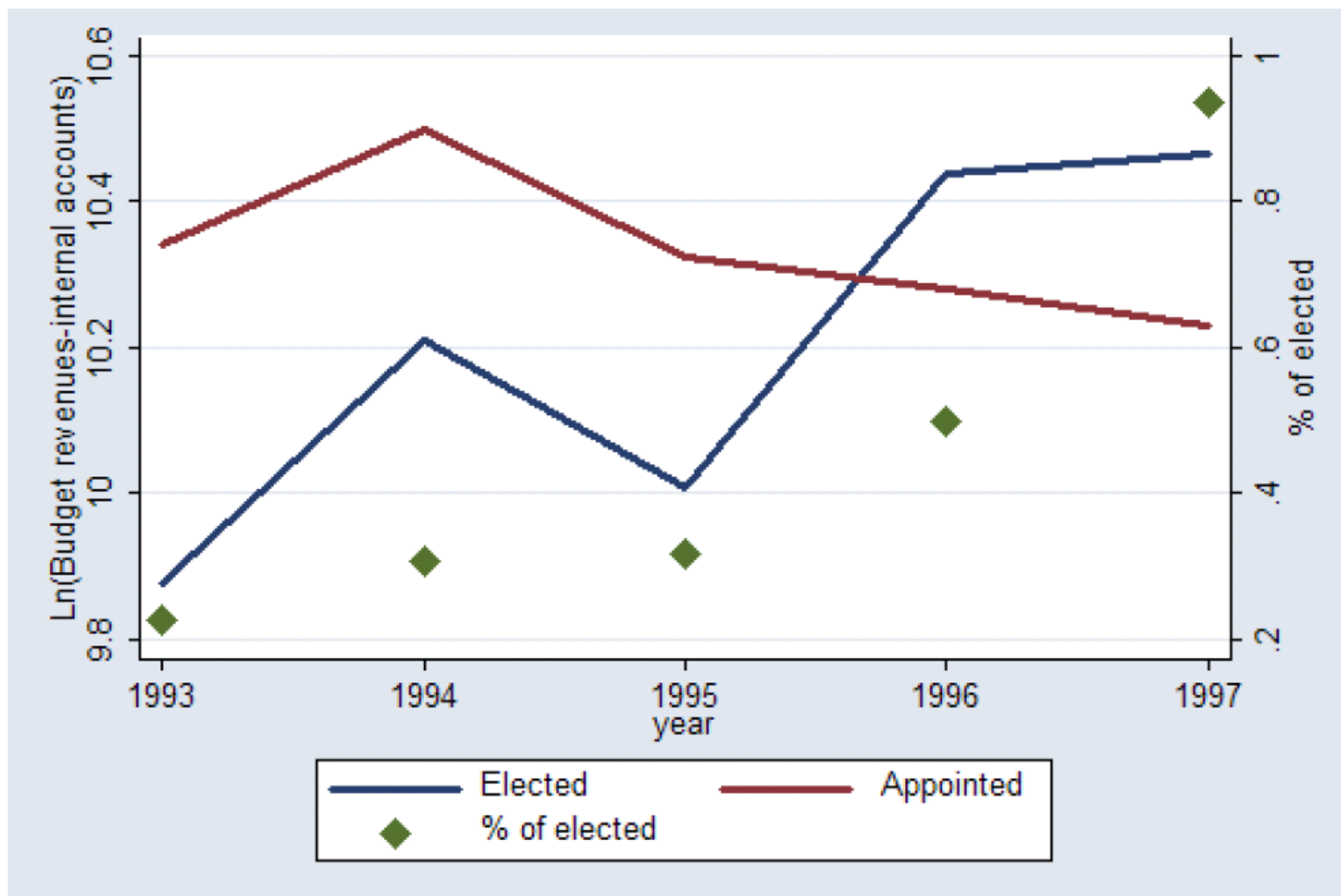
- Исключительно политические
 - Для проведения реформ Ельцину нужна была поддержка региональных лидеров
 - Неупорядоченная неформальная торговля
- Политическая автономия сначала досталась самым сильным:
 - Выборы в 1991: Санкт-Петербург, Москва, 6 республик
- 2ая волна -- в самых бедных регионах
 - Перекладывание ответственности на региональные власти
- Политические причины => недостаточно внимания экономическому эффекту

Ельцин сначала проводил выборы в регионах с более низким уровнем жизни



Источник: Савельева (2006)

Ельцин сначала проводил выборы в регионах с более низкими бюджетными доходами



Источник: Савельева (2006)

Итак..

- Результаты децентрализации 1990х были удручающими:
 - Снижение качества общественных благ, рост коррупции и захвата государства, фрагментация рынков, макроэкономическая нестабильность, разрушение аппарата сбора федеральных налогов
- Назрели изменения...
- Так как регионализация может произойти и при сильных бюджетных и политических стимулах
- Необходимо сформулировать дополнительные условия – для ее предотвращения
 - То что подотчетность на региональном уровне и жесткие бюджетные ограничения недостаточны можно проиллюстрировать на примере Канады
 - Торговые барьеры на пиво

Что делать?

(с теоретической точки зрения)

- Новый дополнительный принцип: федеральные карьерные стимулы
 - Для введения общенациональной составляющей в предпочтения региональных лидеров
- Райкер (1964): сильные федеральные политические партии
 - В сочетании с подотчетностью на федеральном и региональном уровне
- Бланшар и Шлейфер (2001): назначение региональных руководителей (как в Китае)
 - Продвижение по службе региональных лидеров зависит от экономического роста провинции

Китайское чудо

«административного федерализма»

- Отлично работает для повышения темпов экономического роста, но не без проблем
- 1. Ограниченные достижения в области общественных благ (соц. защита, образование, здравоохранение)
 - Это не приоритет на данной стадии развития
 - По мере развития, приоритеты изменятся – вызов для китайской модели федерализма
- 2. Как любое настоящее чудо, его трудно повторить
 - Китайские власти (у которых отсутствуют сдержки и противовесы) действуют в долгосрочных интересах, а не в интересах конкретных высших чиновников
- Ениколопов и Журавская (2007): вообще говоря, административная централизация не помогает бюджетной децентрализации (в отличие от сильных политических партий)
 - Таким образом, условие эффективного административного федерализма – центральные власти, действующие в интересах общества

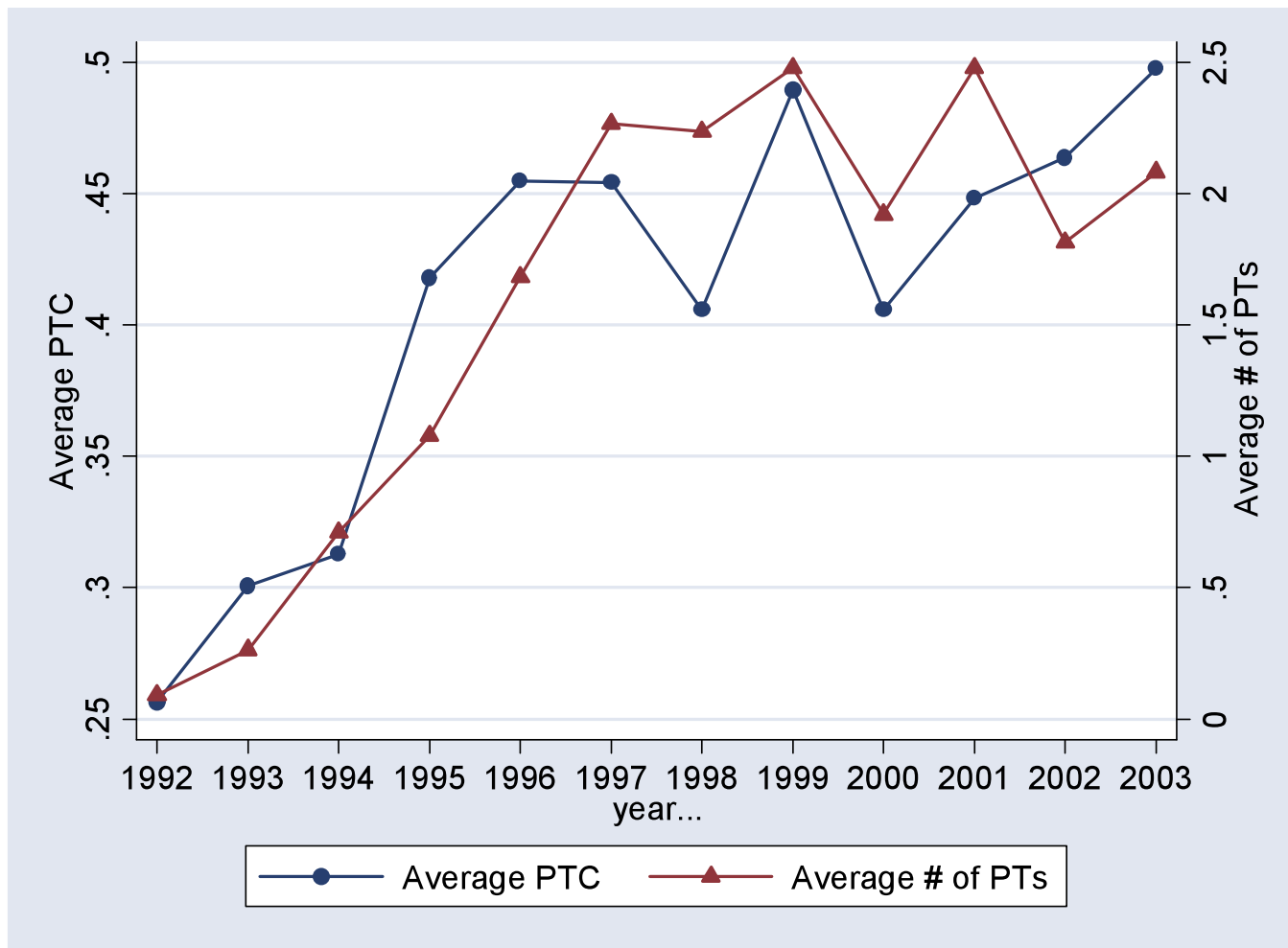
Мексика: кто виноват?

- Мексика в 1920-30хх была похожа на Россию 1990х
- В 1950х, правящая партия давала региональным лидерами карьерные стимулы на федеральном уровне
 - Результат: рост 1950-70хх («Мексиканское чудо»)
- Но процесс политической централизации зашел слишком далеко
- В 1980х, у партии не было политической оппозиции
- Партия не смогла остановиться и произошла централизация гос. доходов (то есть, экономическая)
 - Региональные власти потеряли источники доходов
 - Несколько кризисов и потеря власти в конце 1990х
- Основная системная проблема политической централизации без оппозиции:
 - Без оппозиции и политической конкуренции, федерализм неустойчив, так как центральная власть аккумулирует все полномочия и доходы

Путинская рецентрализация: Китайская модель?

1. Изменение принципа формирования Совета Федерации
 - Снизил влияние губернаторов на федеральное законодательство
2. Федеральные округа и полпреды
 - Попытка повысить контроль на исполнением федерального законодательства в регионах
 - Полпреды менее легитимны, чем избранные губернаторы
3. Отмена выборов губернаторов
 - «Логичный шаг в развитии российского федерализма»
4. Отмена выборов в Госдуму по одномандатным округам и повышение порога прохождения в Думу
 - Для повышения силы партий (как у Райкера)

Результаты путинской централизации: захват государства не изменился



Source: Yakovlev and Zhuravskaya (2009)

Но изменились сами «захватчики»

- При Путине, только федеральные госкомпании получили существенно больше привилегий
 - Именно эти компании стали самыми эффективными лоббистами
 - Частные предприятия, связанные с залоговыми аукционами, и региональные предприятия потеряли политическую власть
 - (Яковлев и Журавская 2009)

Результаты (продолжение)

- Можно проанализировать переназначения:
 - % голосов отданных за Единую Россию, а не экономический рост
- Но даже без количественного анализа видно, что были переназначены
 - Нарушители федерального законодательства и даже руководители местных преступных группировок
 - Илюмжинов, Дарькин

Зачем переназначать плохих губернаторов?

1. Зарабатывать деньги на угрозе увольнения

- Региональные получатели ренты могут много заплатить за переназначение
- Досрочная постановка вопроса о доверии в 2005 и 2006 была более вероятна в регионах с меньшей рентой

2. Политические причины

- Плохие губернаторы непопулярны и не могут стать независимыми политическими игрокам

3. Если система изменяет стимулы, то возможно нет необходимости менять людей, так как старые тоже откликаются на стимулы

- Однако, со временем пребывания у власти растет подотчетность специальным интересам

Что это означает для будущего?

- Россия может многому научиться у других развивающихся стран с федеративным устройством
 1. Для успешного развития необходимо федеративное устройство – страна слишком велика и разнообразна для унитарного устройства
 2. Эффективное функционирование требует сильной политической «вертикали»
 3. Китайская модель на этой стадии развития уже не сработает (губернаторы должны преследовать сразу несколько целей)
 4. Нужны сильные национальные партии (при наличии оппозиции и свободы СМИ – на национальном и субнациональном уровне)
 - Иначе будет как в Мексике
- Такие образом, успешный федерализм в России в долгосрочной перспективе зависит от построения функционирующей демократии на всех уровнях

Национальная политика

- Особенность федерализма в России – этническая сегрегация
 - Однородность регионов по этническому составу при многонациональности страны в целом
- Разные государства по разному «переносят» многонациональность
 - Югославия или США
- Алесина и Журавская (2011): это зависит от уровня сегрегации

Проблемы сегрегации в федерациях

- Угроза откола (если рядом с границей)
 - Завышенные трансферты для подкупа (Чечня, Каталуния)
 - Подавление (Чечня, Тибет)
- Этнические политические партии
 - уменьшение меритократии, рост коррупции (Кокойты, Респубблики Северного Кавказа)
- Уменьшение доверия
 - Государство как любая большая организация без доверия работает плохо

Есть ли выход?

- Кения и Танзания: соседи со случайной границей и одинаковым этническим составом, но разной политикой по отношению к национальностям
- Опыт Кении и Танзании показывает, что политика пропагандирования и воспитания единой общности работает
- В Кении фракционализация связана с ухудшением качества местных властей, а в Танзании нет
 - При полном совпадении этнического состава
- Пример: Руанда
- Если не единая общность?
 - Неэффективность государства или раскол

Вывод

- Исследования в области федерализма показывают, что
- в долгосрочном периоде, для России, путь к успешной федерации один
 - Демократия на всех уровнях и единая общность – «Россияне» по принципу Французской революции
- В противном случае, либо раздробление на части, либо очень неэффективное существование ()