



Munich Personal RePEc Archive

Fiscal federalist relations in Russia: a case for subnational autonomy

Lavrov, Aleksei and Litwack, John and Sutherland, Douglas

Ministry of Finance, Russian Federation, OECD, OECD

2001

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/26537/>

MPRA Paper No. 26537, posted 04 May 2012 12:43 UTC

OECD CENTRE FOR CO-OPERATION WITH NON-MEMBERS
ЦЕНТР ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ СО СТРАНАМИ НЕ ВХОДЯЩИМИ В ОЭСР

A. Lavrov, J. Litwack, D. Sutherland

**Fiscal Federalist Relations in Russia:
A Case for Subnational Autonomy**

А. Лавров, Дж. Литвак, Д. Сазерлэнд

**Межбюджетные отношения в России:
Необходимость налогово-бюджетной автономии
субнациональных властей**

Fiscal Federalist Relations in Russia: A Case for Subnational Autonomy

Aleksei Lavrov

Ministry of Finance of the Russian Federation*
Moscow

John M. Litwack

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*
Paris

Douglas Sutherland

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*
Paris

Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей

Алексей Лавров

*Министерство финансов Российской Федерации**

Москва

Джон М. Литвак

*Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)**

Париж

Дуглас Сазерлэнд

*Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)**

Париж

January 2001/ Январь 2001

* The ideas contained in this paper do not necessarily coincide with official positions of the Ministry of Finance of the Russian Federation or the Organisation for Economic Co-operation and Development. (Изложенные в

FISCAL FEDERALIST RELATIONS IN RUSSIA

настоящей работе положения и выводы не обязательно совпадают с официальными позициями Министерства финансов Российской Федерации или Организации экономического сотрудничества и развития.)

Foreword

In a federation as large and diverse as Russia, the policies of regional and local governments play a key role in determining economic outcomes. The state of intergovernmental and fiscal federalist relations directly affects the nature of these policies. Several existing studies highlight common problems in the conduct of regional and local state organs in Russia as key obstacles to the improvement of the business and investment climate. In this light, since early 1998, the Economics Department of the OECD has been carrying out special work on fiscal federalism and regional finance in the Russian Federation as part of a programme of the OECD Centre for Co-operation with Non-Members (CCNM). This work has involved the close co-operation of the Russian government, especially the Ministry of Finance, 10 representative Subjects of the Federation, and a number of local administrations during 1998-2000. The primary objectives have been a better understanding of problems in budgetary finance at the subnational level, the motivations behind regional and local economic policies, and the implications for reform of fiscal federalist relations.

The first results of this work were published in March 2000 in chapters 2 and 3 of the OECD Economic Survey of the Russian Federation. This paper prepared by Alexei Lavrov, Ministry of Finance of the Russian Federation, John Litwack and Douglas Sutherland of the OECD Economics Department, is a continuation of this work. It focuses on issues central to the current ambitious plan for the comprehensive reform of fiscal federalist relations included in the new Economic Programme of the Russian Government. We hope that this work may help to inform the policy debate at this crucial stage of Russia's economic transition and reform of interbudgetary relations.

Eric Burgeat
Director
OECD Centre for Co-operation with Non-Members

Предисловие

В таких крупных и внутренне неоднородных федеративных государствах, как Россия, проводимая на региональном и местном уровне политика имеет исключительно важное значение для экономического развития. Состояние межбюджетных отношений оказывает на нее прямое воздействие. В ряде ранее опубликованных работ проблемы, связанные с деятельностью региональных и местных властей, были определены в качестве одного из существенных препятствий для улучшения предпринимательского и инвестиционного климата в России. С учетом этого, в 1998-2000 гг. Экономический департамент ОЭСР в рамках общей программы Центра по сотрудничеству со странами, не входящими в ОЭСР, провел, в тесном взаимодействии с Правительством Российской Федерации, прежде всего, Минфином России, 10-ю субъектами Федерации, отражающими все многообразие российских регионов, а также местными органами власти углубленное исследование проблем бюджетного федерализма и региональных финансов России. Основными его целями были выявление ключевых проблем субнациональных финансов, анализ условий и стимулов проводимой на региональном и местном уровне экономической политики, выработка рекомендаций по реформированию межбюджетных отношений в России.

Первые результаты этого исследования были опубликованы в марте 2000 года в главе 2 и главе 3 подготовленного ОЭСР Обзора экономики Российской Федерации. Настоящая работа, подготовленная Алексеем Лавровым (Министерство финансов Российской Федерации), Джоном Литваком и Дугласом Сазерлендом (Экономический департамент ОЭСР), является продолжением данного исследования. Она посвящена ключевым вопросам намеченной в новой экономической Программе российского Правительства радикальной реформе межбюджетных отношений. Мы надеемся, что эта работа поможет лучше понять связанные с разработкой и реализацией этой реформы проблемы и внесет свой вклад в обсуждение путей их решения на одном из наиболее важных этапов проводимых в России экономических преобразований.

Эрик Буржат
Директор
Центра по сотрудничеству со странами, не входящими в ОЭСР

TABLE OF CONTENTS

I) Introduction	7
II) The state of fiscal federalist relations in Russia.....	8
III) What type of reform is needed?.....	17
IV) A general proposal for reform	21
A) A larger federal budget.....	22
B) Subnational autonomy: expenditures	23
C) Subnational autonomy: taxation.....	24
D) Subnational responsibility and debt.	25
E) Federal transfers	25
F) Local government autonomy.	26
V) The economic programme of the Russian government of 2000 and prospects for reform.....	26
References	55

СОДЕРЖАНИЕ

I) Введение	29
II) Межбюджетные отношения в России: современное состояние	30
III) Какой тип реформ необходим российскому бюджетному федерализму?	41
IV) Основные направления реформы межбюджетных отношений	46
A) Увеличение размеров федерального бюджета	47
Б) Автономия в расходах.....	48
B) Автономия в налоговой политике	49
Г) Финансовая ответственность и субнациональные заимствования	50
Д) Федеральные трансферты.....	51
E) Автономия на местном уровне	51
V) Экономическая программа российского правительства 2000 года и перспективы реформы межбюджетных отношений.....	52
Библиография	55

FISCAL FEDERALIST RELATIONS IN RUSSIA: A CASE FOR SUBNATIONAL AUTONOMY

D) Introduction

1. A number of studies have identified the state of fiscal federalist relations as a major obstacle to successful economic transition in the Russian Federation.¹ The current system offers weak incentives to regional and local levels of government for responsible budgetary management and the adoption of policies conducive to entrepreneurship, fair competition, and the development of new private firms. This finds reflection in a poor climate for business and investment in Russia compared to a number of other transition economies, including excessive entry barriers, licenses, fees, taxes, and various types of extortion.² A major improvement of the climate for entrepreneurship and investment in Russia requires changes in the conditions under which regional and local Russian officials operate. Such is the motivation for a fundamental reform in fiscal federalist relations outlined in the new Economic Programme of the Russian government (Программа... (2000)).

2. As Russia stands poised to embark on these reforms, a number of recent studies in economics and political economy have raised questions about previously accepted wisdom and practices in the area of fiscal federalism. Many of the relatively new ideas concern precisely developing or transition countries that are still in the process of building market institutions, while at the same time struggling to achieve lasting stabilisation and growth. An important strand in this literature proposes that a properly designed decentralisation in fiscal federalist relations can effectively serve as an engine for market reform and growth (Weingast (1995), Monitola, Qian, and Weingast, (1995)). On the other hand, a number of other studies warn of the dangers of decentralisation, again often focusing precisely on problems in developing or transition economies (Tanzi (1995), Prud'homme (1995), Fukasaku and de Mello Jr. (1998)). The relative advantages and disadvantages of decentralisation also underlie current policy debates within Russia. Is the cure for poor economic policies and behaviour of regional and local administrations a crackdown by the central government or a more effective and rational decentralisation? Recent Russian reform documents and initiatives contain an often confusing mix of proposals for greater subnational autonomy and measures aimed at increasing central control. Indeed, the appropriate reform in Russia would most likely involve a certain combination of the two. But how should they be optimally combined?

3. This paper considers the question posed above through an examination of the current state of fiscal federalist relations in Russia and an evaluation of basic reform options in light of the relevant literature. We conclude that the Russian system of interbudgetary relations indeed stands to profit greatly from an explicit decentralisation in decision-making authority. But the particular characteristics of the Russia economy suggest accompanying this decentralisation with a package of additional measures to ensure overall financial control, the achievement of basic social policy goals, and the proper alignment of incentives for state organs. This entails a dual approach that simultaneously creates genuine autonomy and

1. See, for example, OECD (2000b), Shleifer and Treisman (2000).

2. See, for example, Радаев (1996), OECD (1997b), Frye and Shleifer (1997), Johnson, McMillan and Woodruff (2000).

responsibility at lower levels of government, while centralising to the federal level a greater share of resources, particularly in the short and medium term. A longer-term strategy should gradually increase in the share of resources in subnational budgets, as institutions for subnational finance and responsibility become stronger, more durable macroeconomic stability is achieved, and social distress among the population subsides. The strategy outlined in this paper is consistent with, and builds on, recommendations in OECD (2000b) and the general directions set out in the Economic Programme of the Russian government (Ипорграмма ...2000).

4. The following section briefly describes the state of fiscal federalist relations in Russia, drawing upon both OECD (2000b) and more recent information. The next section turns to the general question of decentralisation for the case of Russia. Final sections outline a comprehensive direction of reform and discuss current strategies and measures of the Russian government.

II) The state of fiscal federalist relations in Russia

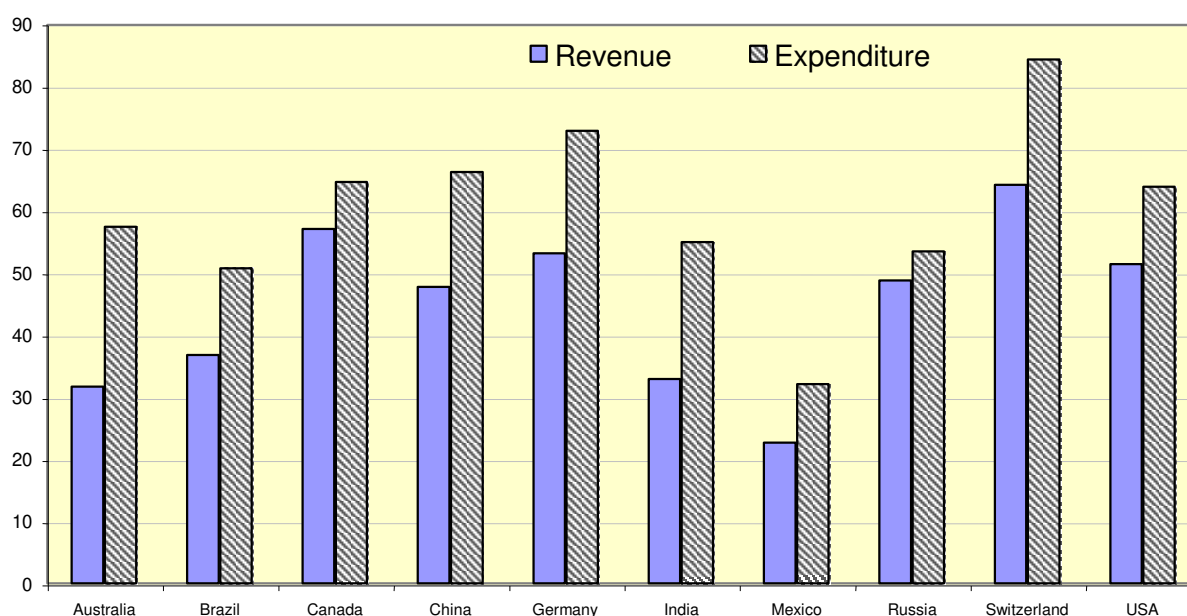
5. The ministerial product-line hierarchy of the Soviet system left little room for any sort of regional or local autonomy. In effect, all state revenue was first centralised and then allocated according to the national plan. Subnational administrations began to play an increasing role in resource allocation with the weakening of the product-line ministries in the 1980s. This process intensified during the transition to a market economy in the 1990s, leading to a significant devolution of effective power and authority to the regional (Subject of the Federation) level of government. By and large, this devolution of power did not follow a specific plan or central legislation, instead deriving from strong autonomous centrifugal forces that followed a weakening of the central government and its corresponding inability to meet a large part of former expenditure obligations. In a rather chaotic environment, regions lobbied for greater shares and control of revenue through bilateral agreements with the centre, while the federal government continually pushed expenditure responsibilities downward.

6. Official legislation evolved along with this process, but generally opposed this chaotic decentralisation process through measures aimed at bringing regional and local finance under greater central control. One important accomplishment since the mid-1990s has been the creation of somewhat more uniform rules for revenue sharing and expenditure assignments for all Subjects of the Federation. These rules have, to a large degree, replaced the separate bilateral agreements of the past.³ But legislation and actual practice in Russian fiscal federalist relations still remain rather far apart in many areas. Therefore, an understanding and assessment of the state of fiscal federalism in Russia requires a distinction between the system as it exists on paper, according to various laws and regulations, and how it actually works in practice. A much more detailed treatment of a number of the issues in this section can be found in OECD (2000b). In theory, the current system of fiscal federalist relations is distinguished by an extremely high degree of central control over subnational budgets. In practice, subnational administrations have ample means to circumvent this control. The nature of this game accounts for important distortions in the incentives of state officials at regional and local levels.

3. Tatarstan and Bashkortostan (as well as Sakha Yakutiia until the mid-90s) are exceptional cases where special bilateral agreements have been important in recent years, although the conditions of these agreements have also come to resemble more closely the (uniform) conditions imposed for other regions. A current political initiative of the central government is to discontinue such special agreements and, at least formally, subject these republics to the same uniform conditions as other Subjects of the Federation. But this process is unlikely to be quick or easy. As in the past, the draft federal budget for 2001 prescribes special treatment for these republics in allowing them to keep a share of revenue from federal taxes on their territories for financing federal expenditures.

7. The Russian fiscal federalist system now consists of three main levels: federal, 89 regions (Subjects of the Federation), including 9 autonomous *okrugs* that are considered part of larger subjects, and several thousand local administrations. In various contexts, however, the system may need to be viewed as something between a 2 and 4-5 tier hierarchy. On the one hand, there is federal legislation that refers to “consolidated (regional and local) budgets of Subjects of the Federation” as one legal entity. On the other hand, actual administrative structure varies from region to region, with some Subjects of the Federation interacting directly with a series of local (third-tier) municipalities and other regions where only larger cities and districts have municipality status, along with a possible subdivision into smaller subordinate administrations. A mixture of these two models is also possible.⁴ A typical Russian region will have one or two strong cities or districts that supply the vast majority of tax revenue, while most of the remaining districts, usually without any sort of real tax base, are financed primarily by the regional budget.⁵

Figure 1: **The share of subnational budgets in consolidated state revenue (before transfers) and expenditures in selected countries**



Note: revenue is total revenue before transfers, including tax sharing. Expenditures include transfers
 Data for Russia are from 1999, for Australia and Germany 1998, for China, Switzerland, and the United States for 1997, India 1996, Canada 1995, and Brazil 1994.
 Source: OECD, IMF

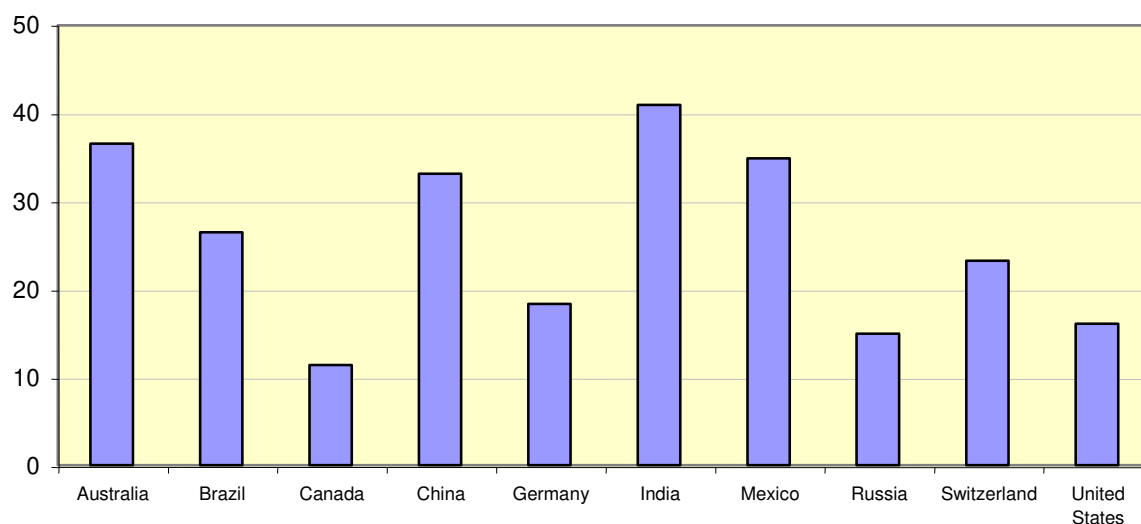
8. The two most commonly employed measures of fiscal decentralisation in applied economic studies are the share of subnational budgets in consolidated revenue and expenditures and the degree to which subnational budgets consist of revenue raised on their territories as opposed to transfers. By both of these (aggregate) measures, the Russian system appears rather decentralised (Figures 1 and 2), at least at the regional (Subject of the Federation) level. In the 1990s, the share of consolidated subnational revenue (before transfers) in all state revenue gradually increased from 40 to 56 per cent in 1998, before falling

4. In fact, current legislation allows any populated area within a municipality to declare itself a separate independent municipality.

5. See Box 5 in OECD (2000b) for more details.

back to 49 per cent in 1999. This share has decreased somewhat again in 2000, due in large part to higher federal revenues from export taxes and some recent changes in tax legislation, but remains well above 40 per cent. As shown in Figure 1, this places Russia close to China and a number of developed federations, such as Germany and the United States, and above Brazil, India, and Mexico. The comparative share of subnational expenditures is lower, reflecting a relatively low average share of transfers in subnational revenue (Figure 2). The share of federal transfers in aggregate subnational (consolidated regional) revenue stood at roughly 15 per cent in 1999. This can be contrasted with India, China, and Mexico, where transfers account for over 30 per cent of subnational revenue, as well as Brazil where they account for over 25 per cent. But a rather high degree of variance does exist across different Subjects of the Federation according to this measure. While transfers account for less than 10 per cent of the revenues of many Subjects of the Federation, this measure reaches 50-60 per cent for over 20 of the least developed regions. The variance in local transfers is even greater, with a number of rural municipalities receiving transfers accounting for over 80 per cent of revenue.

Figure 2: The share of transfers in consolidated regional state revenues in selected countries



Note: country data are from the same years as figure 1

Source: OECD, IMF

9. Measures of decentralisation according to (formal) subnational autonomy tell another story altogether. Here, the legacy of the over-centralised Soviet system survives, further bolstered by a number of measures in the second half of the 1990s that place even further limitations on the autonomy of subnational administrations. The vast majority of subnational revenue and expenditure obligations are determined by laws and regulations determined by a higher level of government, most notably the federal level. A single federal tax body (ministry) collects all taxes, transferring the majority of this revenue to the federal treasury, where it is then allocated to various budgets. The federal government sets the rates and sharing rules of the major taxes as a part of the annual federal budget law. As shown in Table 1, only roughly 15 per cent of regional and local (explicit) revenue derives from taxes over which the relevant administrations have any sort of real decision-making authority, and even these taxes are usually rigidly regulated from above or subject of federal ceilings. The new Tax Code of 1999 (Part I) and 2000 (Part II) reinforced the narrow limits on subnational autonomy, restricting subnational taxes and their methodology to a short possible list. The government further plans to replace the former federal ceiling on the regional profit tax rate of 19 per cent to a fixed rate of the same amount, and also severely limit the rights of

regional and local organs to offer exemptions on tax rates for their shares of federal (shared) taxes, including the profit tax.

Table 1: **The composition of regional and local budgetary revenue.**

In per cent

	1997		1998		1999		2000 (Jan-Jun)	
	Regional	Local	Regional	Local	Regional	Local	Regional	Local
Total revenues	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>of which:</i>								
A. Tax collection	69	67	64	64	75	71	76	68
Shared taxes	55	54	50	52	60	56	58	53
<i>Regulated¹</i>	31	40	30	38	25	42	23	39
of which: profit tax	--	11	--	10	-	17	-	15
<i>Fixed federal²</i>	3	12	3	12	4	12	4	13
<i>Subject to federal Ceiling³</i>	21	2	17	2	31	2	31	1
of which: profit tax	19	--	15	--	20	-	25	-
Other taxes ⁴	13	8	14	12	15	15	18	15
B. Non-tax revenue	6	2	6	4	6	4	6	4
C. Transfers from higher-level budgets and extra-budgetary funds	24	31	30	32	19	25	18	28

1. Rates and sharing rules are set annually by the superior level of government.

a) For regional budgets: VAT, personal income tax, excises, and tax for natural resources (except payments for natural deposits and land tax).

b) For local budgets: VAT, personal income tax, profit tax, single imputed income taxes, and taxes for natural resources (except payments for natural deposits and land tax).

2. Rates are set entirely by the superior level of government and sharing rules fixed by federal legislation.

a) For regional budgets - payments for natural deposits.

b) For local budgets - payments for natural deposits, sales tax, and property tax (enterprises).

3. Rates and sharing rules are set primarily by the superior level of government, but allowing some discretion to change tax rates (bases) within fixed federal ceilings (norms) and/or to introduce additional tax exceptions.

a) For regional budgets - profit tax, single imputed income tax (legal entities), and road tax.

b) For local budgets - land tax.

4. Rates, tax bases and exemptions are set decentrally, but within a federal legal framework.

a) For regional budgets - sales tax, property tax (enterprises), licences and registration fees, and single imputed income tax (personal).

b) For local budgets - licenses and registration fees, property tax (persons), advertising tax, social infrastructure and other local taxes (are to be cancelled after the introduction of the sales tax).

Source: OECD calculations based on data and information of the Ministry of Finance.

10. This places subnational tax autonomy for Russia considerably lower than in most other federations, especially in developed federations such as Canada, Switzerland, and the United States, where subnational governments have almost complete autonomy in choosing tax bases, types, and rates.⁶ By this

6. See OECD (1997a) and OECD (1999b).

measure, the Russian system is also far more centralised than that of China, India, and Brazil.⁷ Among other federations, only Germany and Mexico have exceedingly low explicit subnational tax autonomy that is comparable to Russia. Not only are Germany and Mexico not as large and diverse as Russia, but a number of specialists have identified over-centralisation as source of inefficiency and poor incentives in subnational state organs in both of these countries.⁸

11. The determination of expenditures for subnational administrations resembles somewhat the revenue side of their budgets. Formal responsibilities assigned to regions and localities include (regional) state administration, finance of regional organisations, housing subsidies, transportation, and roads of purely regional significance. In addition, regions share a certain ambiguous “joint responsibility” with the federal government for large expenditure categories such as education, health, social policy, and economic subsidies. Current Russian legislation assigns expenditure responsibilities to lower budgets without any guarantees of autonomy in the determination and execution of these expenditures. In this context, most expenditure categories in subnational budgets are subject to rigid federal regulations relating to the obligatory size and exact breakdown of budgetary outlays. In addition, regional and local budgets have been extraordinarily burdened by the accumulation of numerous unfunded federal expenditure mandates throughout the 1990s. The majority of these mandates dictate subsidies or exemptions in housing, communal services, transportation, etc. for various groups of the population. Although these mandates have a legal status as only “recommended” rather than obligatory since 1993, technical legal ambiguities have made at least a good number of them obligatory for all practical purposes, and recognised as such by the courts.⁹ Only recently has the Russian government tried to take inventory of the stock of existing mandates and their burden on subnational budgets. A survey of 68 of 89 Subjects of the Federation in 1999 asked for an identification of current outstanding federal mandates. Although regions typically did not identify those mandates that they did not recognise as binding, the combined burden of the 25 most important federal mandates (identified by at least 10 per cent of all regions) was as much as 60 per cent of all consolidated regional expenditure. The combined burden of all mandates that were recognised by at least one region in the survey amounted to 170 per cent of all consolidated regional expenditure¹⁰. Thus, fundamental problems in ambiguous and irrational expenditure assignments, stressed by Christine Wallich

7. In India, where shared taxes account for about 60 per cent of subnational government tax revenue the states nevertheless possess legislative authority over the remaining taxes assigned exclusively to the states (Baipaj and Sachs (1999)). In China, subnational governments also acquired significant autonomy after the reforms of the late 1970s and early 1980s. The system of contracting between provincial governments and the central authorities, introduced in 1980, effectively allowed provincial governments to retain all marginal revenues. Provinces also had effective control over taxes and fees for extrabudgetary funds, which were not subject to sharing with the central government (Monitola, Qian, and Weingast (1995)). Brazilian states are unusual in that they control one of the country's most important taxes (a regional VAT), accounting for almost two-thirds of the total income of Brazilian states. The senate sets limits for the rate of this tax, but within these limits the states are allowed to alter the rate and can also change the tax base with the approval of a body (CONFAZ) representing all the states (Ter-Minassian (1997), Dillinger and Web (1999)).

8. For Germany, see Sphan and Feottinger (1997), Wurzel (1999), and Rehm (1998). For Mexico, see Carenga and Weingast (2000), Carrera-Hernandez (1999), and OECD (2000a).

9. The courts have increasingly impounded the funds of local authorities pending the fulfilment of obligations according to federal mandates. An important legal ambiguity has concerned wording in the federal budget law to the effect that mandates are accounted for in the determination of transfers to the regions. This would exclude them from non-funded status. As indicated above, gross federal transfers amount for less than 15 per cent of subnational expenditures. Even if it were true the majority of these transfers were intended to assist subnational administrations with the fulfilment of such obligations, they would not come close to accounting for all of these mandates.

10. OECD (2000b), pp. 131.

(Wallich (1994)) in the first comprehensive study of fiscal federalism in Russia, remain unsolved, and may have actually become more serious in the second half of the 1990s.

12. As indicated above, while transfers account for only 15 per cent of subnational revenues on average, they are of critical importance for a large number of regions and localities. Russian transfer policies have suffered in the past from both a lack of transparency and a “soft” adjustment to current budgetary needs, thereby weakening incentives and responsibility at lower levels of government. This is particularly true for transfers from regional to local levels of government (Zhuravskaia (1998)). Consequently, transfer policies have been a primary target for reform in interbudgetary relations since the mid-1990s. The methodology and allocation of federal transfers has been improved notably in recent years. This includes the concentration of the vast majority of federal transfers into a single Fund for the Financial Support of Subjects of the Federation (FFSSF). Under a 3-year government Programme for the reform of interbudgetary relations for 1999-2001, the methodology for determining the size and the allocation of this fund has become more transparent and rigid, depending less on recent budgetary performance in a given region. The new methodology has also concentrated federal transfers more effectively in the poorest regions. But other types of less transparent federal transfers still exist outside of the FFSSF, including various loans, debt restructuring, and so-called “mutual settlements.” At the regional level, a law of 1997 on local self-government sought to make the rules determining transfers from regions to localities more rigid over time. For various reasons, however, this law appears to have been largely ineffective in practice (OECD (2000b)). In 2000, the Ministry of Finance has issued a methodological recommendation to the regions for more effective transfer policies, borrowing from the federal experience. But this is still only in the form of a recommendation.

13. A virtual explosion in subnational debt issues followed a federal law of 1993 that granted regional and local administrations the right to issue debts under rather few restrictions. The existence of numerous and sometimes complicated subnational debt instruments complicates an assessment of the outstanding debt and creditworthiness of different administrations. These instruments include various bills of exchange, sometimes issued by “authorised” banks or other affiliates, direct loans, and subnational loan guarantees. While official statistics place outstanding subnational debt at a rather insignificant level (less than 2 per cent of GDP), this methodology fails to account for numerous categories of debt. On the basis of partial survey information from 53 Subjects of the Federation, OECD (2000b) estimated the combined burden of subnational debt and loan guarantees to be roughly 8 per cent of GDP, more than quadruple the official figure. Over 35 per cent of the subnational debt was estimated to have been in arrears in 1999, indicating regional defaults and insolvency on a massive scale in the wake of the 1998 crisis. Loan guarantees were 46 per cent in arrears. More recent estimates of the Ministry of Finance show a similar picture, with almost 40 per cent of outstanding debts of subnational governments in arrears as of April 2000.¹¹

14. The main difference between the Russian fiscal federalist system as it exists on paper and practice is the fact that subnational administrations do exercise a high degree of autonomy in their jurisdictions, particularly at the level of the Subject of the Federation.¹² The actual system is significantly decentralised with respect to autonomy as well as resources. Given the highly centralised nature of the formal system, however, this autonomy is realised primarily in an informal manner. As argued below, this

11. Data of the Ministry of Finance of the Russian Federation.

12. The source for much of remaining discussion in this section is OECD missions to 10 representative regions (Subjects of the Federation) during 1998, 1999, and 2000. On these missions, OECD teams were received by regional and local administrations, branches of federal organs and the Central Bank, and representatives of the business and financial community. The focus of these missions was subnational finance and problems in fiscal federalism.

fundamental contradiction between formal centralisation and informal autonomy is the source of many of the distortions and incentive problems that plague interbudgetary relations in Russia today.

15. Subnational organs have a number of means for gaining influence and leverage over economic organisations and financial institutions operating on their territories.¹³ This includes direct participation in their capital, “indirect” participation through affiliated companies, control of utilities, control of various inspections empowered to administer penalties and fines, close ties with the courts and federal anti-trust or tax bodies, licensing, and the police. Surveys of Russian businesses continue to emphasise good relations with regional and local administrations as a prerequisite for success. Federal organs operating in the regions typically have close relations with the regional administration, depending on the latter for a number of reasons, sometimes even for the provision of office space. Federal organs in the regions are typically staffed by local officials with a background in the regional administration. Until recently, the regional governor had informal veto power over the selection of some federal representatives, most notably the head of the branch of the tax ministry. Only in the context of recent administrative reforms, including new rules for the Council of the Federation (upper house of parliament) and the creation of 7 new administrative macro-districts in the federal hierarchy, has the influence of regional governors over federal structures perhaps begun to decline.

16. In this context, regional administrations almost always make direct use of enterprises and financial institutions on their territories for the provision of public goods and services. First, most large industrial enterprises inherited social infrastructures such as housing, hospitals, and nursery schools. Many of these firms, particularly those that are profitable, continue to finance this infrastructure, even in the event that ownership has been formally transferred to the municipality. More fundamentally, it is quite typical for profitable enterprises to be burdened with the provision of subsidies to the region in many various forms, such as entire networks of retail consumer goods outlets (operated at a loss), housing, road work, monuments, sports stadiums, and the like. In return, these firms can receive various special privileges or protection from the administration, including explicit or implicit tax exemptions, debt restructuring, and protection from bankruptcy or competition. Complicated bilateral agreements of this sort between administrations and large “budget-generating (*biudzetoobrazuiushchie*)” enterprises are the general rule. Administrations themselves, or their affiliates, are often significant shareholders in these firms as well, and the activation of (tax) debt restructuring, debt/equity swaps and bankruptcies during 1998-2000 appears to have increased the extent of this shareholding. External management of financially distressed firms is often at least implicitly under the control of administrations. A primary advantage for administrations in relying on such bilateral bargaining and the direct provision of public goods is the avoidance of the ubiquitous tax sharing and rigid central regulations on expenditures in the formal system. The region effectively becomes a 100 per cent marginal claimant on (implicit) taxes and exercises complete control over the allocation of “expenditures.” Lower profits due to the provision of regional public services offer the enterprise an advantage as well, lowering its tax obligations to the federal government. Many regions also have one or more “authorised” commercial banks that can hold various funds of the administration, offer deficit finance, and issue bills of exchange for use in fiscal policy. Analytically, it is quite difficult to distinguish the actual “budgets” of administrations from those of their affiliated firms and financial institutions.

17. Various extra-budgetary funds represent another informal tool of fiscal policy for subnational administrations. While these funds are technically illegal, numerous loopholes exist. For example, such funds can be set up as independent non-profit organisations with a murky shareholding structure that disguises administration ownership. “Volunteer” contributions can then be solicited from economic

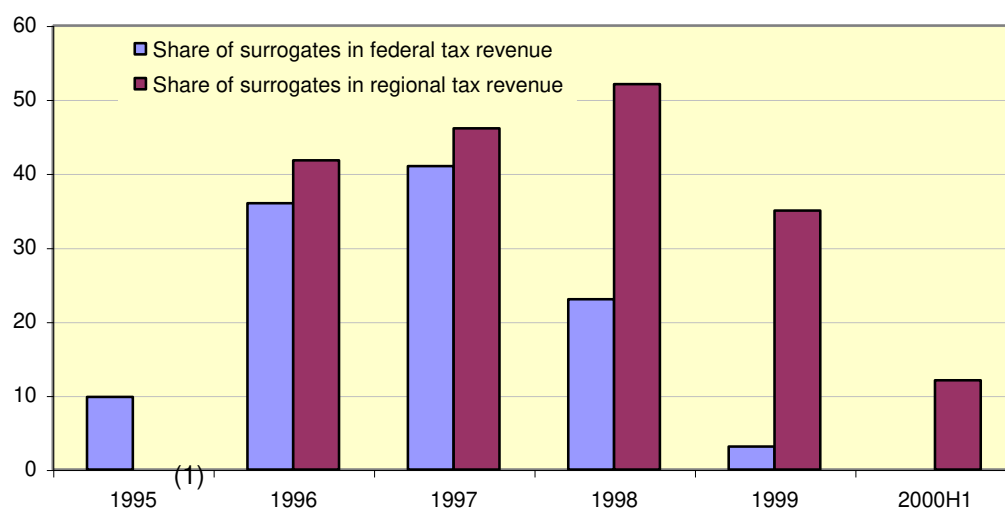
13. OECD (2000b) provided a more detailed analysis of some of the primary informal tools available to regional and local officials, with a stress on the period of 1997-99. The discussion here echoes OECD (2000b), although accounts for changes in 2000.

organisations. Small businesses have complained in particular of extortion by state organs through pressure to make donations to such funds.¹⁴ These funds again offer the dual advantage of avoiding revenue sharing and maintaining full control over expenditures. In addition to such informal funds are subnational branches of the explicit national extra-budgetary funds. Regions have typically exercised a greater degree of control over some of these funds than the explicit budget, although recent measures are due to bring explicit extra-budgetary funds under federal control and shift their administration to the Federal Tax Ministry.¹⁵ Subnational administrations also possess their own special accounts (*Sumy po porucheniui*), which contain various fines, other off-budget payments, and some “excess” budgetary funds from economising on certain expenditure categories. These accounts hold something close to the equivalent of 5 per cent of resources in the explicit budget on average, and for some regions much more. They share the advantages of extra-budgetary funds and the direct provision of public goods through economic organisations stressed above.

18. The OECD Economic Survey of 2000 (OECD (2000)) also placed particular emphasis on money surrogates, particularly debt offsets, as primary tools for the conduct of relatively independent fiscal policies at the subnational level. This includes direct control over resource allocations (through the arrangement of barter chains), various means of keeping a greater part of shared revenue in the region, an inherent lack of transparency in accounting that allows for “creative book-keeping,” the difficulty of monitoring such arrangements by federal bodies, and the freedom for individualised tax treatment in the spirit of the bilateral relations described above. This continues to be the case, despite the fact that several factors have supported a significant decline in the share of surrogates in reported subnational tax revenue in 2000. In late 1999 and early 2000, the Ministry of Finance signed (and extended) agreements with the majority of regional administrations that linked their eligibility for federal transfers to a number of conditions, including a substantial reduction of the share of surrogates in tax revenue. In addition, due to changes in the way taxes are accounted and divided by the federal treasury since 2000, subnational administrations became practically unable to collect their shares of federal taxes in surrogates in 2000. A greater amount of cash in the regional economy and higher enterprise profitability after the depreciation of the rouble and strengthening of export prices has also facilitated a greater use of cash in budgetary operations. Figure 3 illustrates the changes in the share of reported money surrogates in subnational tax revenue from 1995 to the first half of 2000. The average fell all the way to 12 per cent in the first half of 2000, although it remains over 30 per cent in a number of regions.

14. See, for example, Радаев (1996)

15. A higher degree of subnational control over some of these funds relative to the explicit budget in the past was linked in OECD (2000b) to a real shift in resources toward these funds in recent years.

Figure 3: **The share of money surrogates in federal and consolidated regional tax revenue**

(1) no data are available for 1995

Source: OECD, Ministry of Finance

19. While the reliance of subnational administrations on money surrogates has certainly dropped in 2000, OECD missions to Russian regions in 2000 have led us to suspect that the official figures in Figure 3 significantly exaggerate the extent of this decline. As the agreements between the Ministry of Finance and Subjects of the Federation concern only the reports of the tax ministry, regions now employ schemes that allow them to reduce the share of reported surrogates while continuing to make wider use of them in practice. Some such schemes involve the use of short-term credits by “authorised” commercial banks. Surrogates may very well be higher on the expenditure side of budgets than in officially reported tax revenue in many regions. One example is as follows: A regional administration is required, perhaps due to a federal regulation or norm, to make expenditures of amount K to organisation A. Instead of paying cash to A, however, the administration transfers money to a broker firm that it owns or controls. The broker buys “commodity bills of exchange” from firm B. A commodity bill of exchange may be presented to firm B at any time for the delivery of an equivalent value of goods. Due to the limited liquidity of these bills, however, they sell on the market at a discount. The broker is therefore able to purchase a delivery of value K at only $(1-r)K$. These goods could then be delivered either directly to the budgetary recipient A (and written off as an amount K of budgetary outlays) or a barter chain is set up. In such a chain, Firm B would deliver the goods to firm C, who makes a delivery to firm D...until a budgetary recipient finally receives a delivery valued at K . As the administration has only paid $(1-r)K$, but has written off expenditures of K , it can effectively divert the equivalent of rK to the informal budget under its control. The administration also sets the prices of goods and services delivered in the barter chain, allowing it to directly affect distribution in the process.

20. The typical unfeasibility of fulfilling all federal norms and mandates for budgetary expenditures offers another important fiscal policy tool for subnational administrations: the selective sequestration of expenditure categories. For example, the 25 most important mandates identified by regions in the survey of 1999 were reportedly fulfilled on average by only 31 per cent.¹⁶ The choice itself of what extent to fulfil each category of expenditure obligations grants an obvious degree of discretion to subnational authorities.

16. The courts did impound the accounts of a number of local administrations for this reason, however.

While the aggregate consolidated regional budget deficit on a cash basis was close to 1.0 per cent of GDP between 1996-98, OECD (2000b) roughly estimates that the corresponding deficit on a accruals basis, which accounts for the underfulfilment of 25 most important mandates, would be at least 5.5 per cent.

21. In conclusion to this section, despite some recent measures aimed at increasing federal control, subnational administrations in the Russian Federation continue to possess ample means and strong incentives for conducting their own implicit independent fiscal policies. A crackdown by the federal government appears to have shifted some of the emphasis away from money surrogates and toward other sources, perhaps most notably the direct provision of public goods and services through enterprises. The recent wave of tax debt restructuring, debt/equity swaps, and bankruptcies appears to have solidified the leverage of administrations over enterprises in many cases. Thus, the Russian fiscal federalist system continues to feature a high degree of informal subnational autonomy, which stands in contrast to the highly centralised formal system.

III) What type of reform is needed?

22. The fundamental contradiction between the highly centralised formal system and substantial (informal) subnational autonomy is a major source of problems in Russian fiscal federalist relations. First, the highly centralised and often unfeasible nature of the formal system prevents the effective delegation of financial responsibility to lower levels of government. This not only concerns the establishment of appropriate disciplinary measures from above, but also political pressure from voters. Subnational officials can effectively pass the blame for fiscal problems to the federal government. Regular federal bailouts of subnational wage arrears in recent years bear witness to this problem (OECD (2000b)), as do the continuation of transfer policies that bypass the FFSSF. Second, the inherently underground nature of subnational policies itself encourages rent-seeking as opposed to reform and growth-oriented policies from at least two points of view. By their very nature, these policies lack transparency and are not monitored by the usual federal organs, including the Anti-Monopoly Ministry and Fiscal Control Inspection. Second, the bilateral bargaining process between administrations and firms that form the basis of informal fiscal policies naturally favours the development of long-term ties between state officials and incumbent firms, as opposed to policies aimed at fair competition and the impersonal support of new private businesses that experience rapid turnover. Still more problems resulting from the combination of high formal central control and informal autonomy are discussed below.

23. The resolution of this contradiction would theoretically require some combination of recognised formal autonomy and measures aimed at reducing “informal” behaviour. The strategy of the Russian government in the second half of the 1990s has essentially focused on the reduction of both formal and informal subnational autonomy. On balance, in fact, these measures appear to have increased the severity of the contradiction. This includes the decision to revoke the rights of subnational governments to set their own taxes in 1996, the restriction of subnational taxes in the Tax Code to a small fixed list subject to heavy federal regulation, an increasing burden of federal expenditure mandates, crackdowns on the use of surrogates in budgetary operations, the elevation of the status of federal authorities in the region (such as granting ministerial status to the Anti-Monopoly body and “service” status to the federal insolvency body), severe restrictions on external borrowing, and some efforts to make federal transfers more conditional on the behaviour of local officials. As indicated above, recent legislation has also created a new federal hierarchy along the lines of seven macro-regions for helping to enforce federal laws and regulations. Additional legislation has allowed for the removal of regional governors by the president in the event of repeated violations of the law. Proposals are currently being considered in the Russian government to eliminate the only significant truly subnational tax, the regional sales tax, and for requiring subnational administrations to shift the execution of their budgets to the federal treasury.

24. The strategy since the second half of the 1990s to increase federal control in the regions had understandable motivations. A common feeling within the central government was that too much had been decentralised too quickly in the chaotic early years of transition, thereby justifying a certain degree of federal retrenchment. The idea of greater central control also had an immediate intuitive appeal, given evidence of deficient economic policies, wide-spread corruption, and resistance to reform in many regions. As described above, confusion and difficulties surrounding the delegation of fiscal responsibility to lower levels of government allowed the latter to pass responsibility for “bailouts” to the federal government. In a sense, the federal government has responded to this implicit responsibility with greater attempts to assume control over financial flows. Finally, a perceived relatively anti-reformist political orientation in many regions was sometimes viewed, in itself, as a justification for a relatively pro-reformist federal government to take more coercive action.

25. Nevertheless, these attempts at only increasing federal control over the regions, thereby further reducing explicit regional autonomy, have had mixed effects at best, and have been counterproductive at worst. Most important, basic incentives for responsible budgetary management and reform-oriented policies do not seem to have been positively affected by these measures to any significant degree.¹⁷ Regions compensated for restricted formal autonomy with a greater share of informal budgetary activities. The accumulated burden of federal expenditure mandates has only reinforced poor incentives for formal fiscal responsibility, and facilitated passing even more of the blame to the federal government.

26. In a country as large and diverse as Russia, particularly in the context of democratisation, central control will always be imperfect and highly limited. Even if the federative structure would be entirely abandoned, similar problems would persist between federal, regional, and local branches of the “unitary” hierarchy. We propose that the fundamental improvement of incentives for subnational officials in the Russian Federation will depend greatly on economic measures, as opposed to only federal restrictions and administrative discipline. Regional and local administrations cannot be expected to feel sufficient responsibility for their own solvency and the consequences of fiscal policies unless they possess explicit autonomy within a clear and feasible budgetary framework. Some studies have argued that competition among regions operating under a high degree of fiscal autonomy has contributed fundamentally to successful development and rapid growth in a number of countries, including the Dutch Republic of the 16th and 17th centuries, 18th century England, the United States, and, more recently, China.¹⁸

27. On the other hand, other studies suggest that decentralisation can lead to disappointing, and even disastrous, results in the event that subnational incentives remain distorted. In fact, Russia might be considered at least a partial case in point. Shleifer and Treisman (2000) and Treisman (1999b) associate strong (at least implicit) regional power in the fiscal sphere with shortfalls in federal taxation and growing fiscal imbalances during 1995-98. An appropriately designed decentralisation in Russia should therefore account for the potential pitfalls identified in the literature, as well as an account of why the high degree of informal autonomy in Russia has been so far insufficient for creating the type of engine for business and growth that is apparently the case in China. The remaining discussion in this section is devoted to a clarification of these questions.

17. One important positive effect on incentives appears to have come from the crash of Russian financial markets in mid-1998. As a result, external borrowing constraints have tightened considerably, enforcing harder budget constraints.

18. The literature on so-called “market-preserving federalism” and its possible contribution to development and growth continues to expand. See, for example, North and Weingast (1989), Weingast (1995), Monitola et al (1995), McKinnon (1997), Roland and Qian (1998), Jin et al (1999), Carenga and Weingast (2000), Weingast (2000).

28. The majority of pitfalls to the decentralisation of autonomy, as identified in the literature, concern the so-called “soft budget constraint,” indicating the degree to which subnational administrations can pressure the federal government for bailouts in the event of “unexpected” financial pressures or their own threatened insolvency.¹⁹ If the federal government is unable, for political or other reasons, to make budget constraints hard, a decentralisation of decision-making authority may not only fail to boost economic efficiency, but could also jeopardise macroeconomic stability. Given the expectation of a bailout, subnational administrations will typically have weak incentives for responsible budgetary management, perhaps even making such bailouts, together with an implied fiscal or monetary expansion, a self-fulfilling financial crisis. A number of authors have linked crises in Argentina in the 1980s and Brazil in the 1980s and early 1990s with such soft subnational budget constraints.²⁰ Restricting attention to developing and transition economies, Fukasaku and de Mello Jr. (1998) find a significant negative relationship between fiscal balance and decentralisation, where the latter is defined by the share of subnational budgets in all state expenditures and the share of transfers from the federal government in subnational revenue. Similarly, Rodden (1999) finds a dependency of fiscal deficits on a high share of transfers in subnational budgets and fewer restrictions on subnational borrowing. Correcting for other factors, Treisman (1999a) finds a greater persistence of high inflation rates in countries with a federalist structure.

29. As described above, Russia does not exhibit a particularly high average share of transfers in subnational budgets at present, although problems persist in the “soft” adjustment of transfers to current budgetary performance. In fact, the highly centralised nature of the former system is a primary problem that has hindered government efforts to make transfers more rigid. As long as explicit revenue or expenditure shortfalls (or windfalls) depend little on the behaviour of subnational officials, it is difficult to implement, or even justify, a high degree of rigidity in transfer policies. A clearer delineation of responsibilities, together with genuine formal subnational regional autonomy and responsibility, offers a potential firm foundation for enforcing harder budget constraints through more rigid and transparent transfer policies. While some direct federal legislation may also help improve regional transfer policies to localities (see below), the effectiveness of such legislation depends critically on the creation of sound incentives at the regional level.

30. While we agree with the basic conclusions in Shleifer and Treisman (2000) that the power and leverage of subnational governments contributed to the growing budgetary dilemmas of the federal government between 1995-98, several points should be noted here. First, this process was not the result of any *explicit* decentralisation of either resources or decision-making authority in the fiscal sphere. On the contrary, as emphasised above, legislative and other efforts by the federal government during this period aimed at bringing subnational finance under greater central control and monitoring. After a major shift in monetary policy in the mid-1990s, which quickly phased out soft directed credits from the Central Bank, subnational administrations came to rely on their (largely informal) fiscal leverage as a means of ensuring themselves a continued flow of resources and a basis for independent policies. As indicated above, some of these activities had a negative impact on federal tax collection. Again, we believe the appropriate solution to this problem to be a formal system that would legitimise the access of regional administrations to at least a good share of these resources, but at the cost of their having to shoulder genuine political and economic responsibility.

31. Bird (1999) examines a problem that is highly relevant for the design of fiscal decentralisation in Russia. He stresses that developing or emerging market economies with federative structures often fall into a trap, whereby the subnational tax base is inherently inadequate to meet substantial expenditure responsibilities. Under these conditions, decentralizations have commonly been accompanied by an

19. The “soft-budget constraint” was first coined by Kornai (1986), and later partially formalized by Dewatripont and Maskin (1995). See also McKinnon (1997).

20. See Dillinger and Web (1999), Prud'homme (1995), Saiegh and Tammasi (1998), Wildasin (1997).

alarming increase in federal transfers and more political difficulties in preventing soft adjustments in their allocation. The Russian case has also witnessed the excessive delegation of expenditure responsibilities, although explicit transfers have remained relatively modest in size due to the practice of tax sharing. Due to the inherent problems with tax sharing stressed above, however, we argue below for a complete separation of taxes and tax revenues in Russia. Thus, an adequate subnational tax base to support newly delegated autonomy and responsibilities would be a critical component to the success of such a reform.

32. Another central question is the mechanism for delegating greater responsibility to subnational officials, which must accompany greater autonomy. A feasible formal system with clearly delineated responsibilities is a necessary, but not necessarily sufficient, condition for the enforcement of responsibility. Recently, Blanchard and Shleifer (2000) have given particular attention to this problem, suggesting that it is a key difference in the nature of interbudgetary relations in Russia and China. Russian democratic institutions are still rather weak for the enforcement of responsibility for elected officials in the regions, while, until recently, the federal government has had only very limited means of punishing regional governors and administrations for poor performance or violations of federal law. This became particularly true after the introduction of direct gubernatorial elections in 1996. By contrast, China has a highly centralised political hierarchy that allows for the removal of officials from above who might be particularly corrupt or oriented toward rent-seeking. Blanchard and Shleifer argue that this threat of possible removal can be a pivotal consideration for regional officials in choosing between reform-oriented policies or allowing themselves to be captured by large incumbent firms. They therefore argue that effective decentralisation in Russia might need to be accompanied by greater political centralisation. The recent legislation allowing the president to remove regional governors would appear to be a step in exactly this direction. We agree that an effective mechanism for enforcing financial responsibility in the regions, as well as basic federal laws, is indeed a key precondition for an effective decentralisation in the Russian Federation. For this purpose, both OECD (2000) and the Russian government Programme (Программа ...2000) propose the development of a clear legal concept of insolvency for a subnational administration, together with the possibility, or even necessity, of external management by a higher level of government (see below).

33. Other important differences between Russia and China include the extent to which the former suffers from initial conditions of transition, particularly in the burden of large loss-making enterprises that form a key part of the local social and economic infrastructure in most regions. Not only have Russian regions had to struggle with the social and political ramifications from the potential liquidation of such enterprises, but the presence of vested interests around those organisations makes Russian administrations potentially very vulnerable to capture. Exceedingly low explicit salaries of Russian civil servants, even those responsible for important financial decisions, also increases the probability of capture. China's lower level of industrialisation implies that this problem is most likely of a lower level of magnitude in many regions compared to Russia.²¹

34. Russian regions are subject to a much greater degree of central control over their explicit budgets and funds than are Chinese provinces.²² We already emphasised above three primary costs of this type of

21. Berkowitz and Li (1999) argue that a primary difference between Russia and China is direct taxation by different levels of government in Russia, as opposed to the indirect taxation of subnational budgets in China. They argue that the Russian case gives rise to a tragedy of the commons in taxation, as each level of government does not account for externalities created by its own taxation. While the formal Russian system based on tax sharing and central control leaves little room for such an effect, it would appear that informal relations between Russian firms and government organs probably do indeed suffer from this type of "overgrazing." In fact, this is very close in spirit to the problem of "disorganized corruption" identified in Shleifer and Vishny (1993). It is not clear to us that this effect is not as important in China, however, as the level of corruption in Chinese provinces is also believed to be high.

22. See Monitola, Weingast, and Qian (1995), together with this paper and OECD (2000b) on this point.

central control: (a) the inability of the centre to delegate responsibility in an effective and rational manner, (b) the fact that informal policies created to evade this control are not monitored by federal organs, and (c) the necessity of building these informal policies through special bilateral relations with large incumbent firms. Given the nature of the imperfect measures aimed at increasing central control in Russian, there are additional costs as well. Litwack (2000) examines a case in which a central government cannot monitor directly the (informal) behaviour of subnational officials, but exerts control over the formal budget, setting and collecting (official) taxes and mandating expenditures. Even with a completely benign central government, such an arrangement will lead to a higher overall tax burden on business and investment than in a case of complete decentralisation. Furthermore, the addition of central measures that increase the cost to subnational officials of conducting informal operations can even make the situation worse. The logic is as follows: the centre has an interest in increasing (monitored) subnational expenditures as an imperfect means of diverting energy and resources away from rent-seeking activities. The burden of these additional expenditures, however, combined with continued (although lower) rent-seeking gives rise to an overall higher level of taxes and larger regional budget. Furthermore, imperfect measures that increase the cost of informal budgetary operations can be counterproductive, as part of these additional costs might be financed through higher (informal) taxation. The presence of corruption can also convert well-intentioned efforts to monitor directly and punish rent seeking into this type of destructive “cost.” The current situation in most Russian regions, including high federally mandated expenditures, the widespread use of costly informal budgetary instruments, and a high overall (formal and informal) tax burden on business, is consistent with this theory.

IV) A general proposal for reform

35. Our proposal for reform incorporates much of the spirit of “market-preserving federalism,” as proposed by Weingast (1995) and Monitola, Weingast, and Qian (1995). These authors argue that the combination of five conditions has played a vital role in rapid economic growth and development in a number of countries: 1) a well-defined federalist system (a hierarchy of government with a clearly delineated scope of authority), 2) a high degree of regulatory authority of subnational governments in their jurisdictions, 3) the central government has a recognised authority to enforce a common market and the absence of barriers to trade and factor mobility, 4) revenue sharing and borrowing is characterised by hard budget constraints, and 5) the allocation of authority has an institutionalised degree of durability that cannot be altered unilaterally or through a coalition of governments.

36. We believe that an appropriate comprehensive strategy for the reform of fiscal federalist relations for Russia can exploit a number of the advantages of market-preserving federalism. Such a strategy involves simultaneous measures on six fronts: (1) the establishment of genuine regional and local autonomy within clearly defined bounds, supported by the separation of tax and expenditure functions, (2) a clarification of expenditure assignments, including legal guarantees of autonomy in subnational expenditures and the provision of an adequate subnational tax base to cover expenditure obligations, (3) a transfer to the federal government of some additional revenue and expenditure obligations that are currently a formal part of subnational budgets, with a gradual decentralisation of resources in the medium and longer term, (4) the development of a clear legal concepts of insolvency and external management for subnational administrations, (5) reform of transfer policies to make them more transparent, simple, and independent of current or recent past budgetary performance, (6) an enhanced effort by the federal government to enforce free trade and factor mobility between regions and basic economic laws, such as the Law on Competition.²³

23. A basic proposal along these lines was contained in OECD (2000b) and Lavrov, Litwack, and Sutherland (2000). Later proposals in this spirit include Лавров (2000), Христенко (2000), and the reform of

37. The reform package may fall short of the precise conditions of market-preserving federalism, most notably due to the continued, and even enhanced, strong role of direct federal taxation and expenditures. We nevertheless believe these directions of reform to be the most appropriate for Russia at the present time, and that they can activate many of the benefits of market-preserving federalism. Formal subnational policies will become independent, regional administrations will become residual claimants of their own (explicit) tax policies, in control of their own (explicit) expenditures, and in a position to equate marginal costs and benefits in fiscal policy decisions. At the same time, competition between regions for business and investment under hard budget constraints will motivate administrations to pursue reform-oriented policies. A clear and feasible budgetary system will offer a foundation for the better enforcement of laws and financial responsibility, including a crackdown on remaining informal criminal activities. As these proposed measures will substantially reduce most criminal motivations for maintaining informal budgets, they will facilitate such an effective crackdown. Corruption, rent seeking, and anti-competitive relationships between subnational administrations and incumbent firms cannot be eliminated overnight in Russia, and progress in combating these problems will, of course, depend on factors other than just fiscal federalist relations. But we believe that, among other advantages, our proposed reform strategy can help provide a framework for addressing these problems and reducing some of their social costs.

A) A larger federal budget

38. We propose that the delegation of genuine autonomy to subnational governments should be accompanied by a relatively larger federal budget, at least in the short run. There are several reasons for this proposal. First, a good share of social expenditures and subsidies that are now the responsibility of the regions would be better managed at the federal level. Only the federal government can address the exceptionally high degree of disparity in income, wealth, and revenue potential between regions. In addition, the creation of subnational autonomy in the context of competition for business and investment (and associated externalities) implies that purely subnational outlays on social policy would likely be inadequate, with negative social and political consequences. Despite the high regional disparities, absolute levels of federal transfers remain quite low in Russia, as indicated in Figure 2.²⁴ An enhanced direct role for the federal government in social policy will minimise the need to increase general-purpose transfers. Second, making the federal government directly responsible for its own expenditure mandates should support a much more rational process for the adoption and nullification of such mandates. Third, the creation of institutions to support strong financial responsibility and hard budget constraints at the subnational level, including the training of qualified personnel, will take some time. Under these circumstances, together with the imperative of maintaining macroeconomic stability and control, we believe that immediately entrusting subnational governments with half of state revenues and expenditure obligations would be unwise. As institutions for supporting autonomy and financial responsibility develop, competition between regions ensures, and the problem of poverty subsidies, the share of subnational finance should gradually expand as the federal budget shrinks.

interbudgetary outlined in the economic Programme of the Russian government (Программа... (2000)), which was drafted in the spring of 2000 and approved by the government in July.

24. Transfers are low not only relative to most other developing or transition economies, but relative to most developed economies as well. Although Germany appears at close to the same level as Russia in Figure 2, this is highly deceiving, as a large share of German transfers are directed horizontally across regions and, for this reason, are not classified as federal transfers in official data.

B) Subnational autonomy: expenditures

39. Further basic legislation is needed for the creation of genuine autonomy on the expenditure side of subnational budgets. First, the Budget Code needs to be amended in a manner that not only assigns various expenditure categories to lower levels of government, but guarantees subnational administrations autonomy over the actual size, breakdown, and execution of purely regional or local expenditures. Without such guarantees, even expenditure categories currently recognised as only regional or local are typically determined on the basis of rigid federal norms and requirements. As we have argued, freedom over the determination of expenditures is currently one of the primary motivations for the reliance on informal budgets. Second, for those categories of expenditures where responsibility is shared between the federal and subnational governments (Article 72 of the Russian Constitution), separate laws should clarify a similar delegation of autonomy for various expenditure subcategories. In general, autonomy should rest with that level of the government responsible for financing the expenditure outlays. In some important cases of joint responsibility such as education and health, (voluntary) matching federal grants might be appropriate, conditional on meeting certain minimal national standards for the quantity and quality of services provided.

40. It is also critical that subnational administrations be relieved of the burden of unfunded federal mandates. A large number of these mandates need to be legally nullified, while the financial responsibility for the remainder should be shifted to the federal budget. Further legislation should explicitly forbid the future delegation of unfunded or partially funded mandates. For remaining mandated social expenditures, this leaves two primary options: financing expenditures directly from the federal budget or allocating federal grants to the regions to cover their costs. The latter option allows for the possible exploitation of administrative or informational advantages at the subnational level, and for minimising the short-term disturbance to current expenditure responsibilities. A major disadvantage, however, is the potential bargaining and consequential “softness” in the determination of the appropriate size of these grants for different regions under uncertainty.²⁵ In the Russian Federation, there already exists a strong presence of federal organs, including a relatively developed treasury system, while most regional administrations have yet to develop effective methodologies for targeting assistance on their territories. The combination of these factors suggests a strategy of incorporating a large share of these expenditures directly into the federal budget, although perhaps employing grants during a few years of transition in the interest of avoiding too large a shock to existing arrangements. Particularly important local informational and administrative advantages would justify a continued use of grants for some expenditure categories.

41. The federal regulation and determination of salaries for regional and local civil servants should also be terminated. This practice can be viewed as a particular type of unfunded federal mandate that accounts for 20-30 per cent of subnational expenditures. The provision of genuine financial autonomy and responsibility, sufficient subnational revenue sources, and stable federal transfer policies should create conditions for the efficient decentralised determination of salaries and staffing of regional and local civil servants. In the event that this policy shift presents too great a shock to some regions in the short run, some limited federal assistance might supplement local efforts to ensure minimum compensation for civil servants. The amount of this temporary assistance should be determined on the basis of norms applicable to all regions, however, and not on the actual size of personnel or given salary levels.

42. The quality of subnational expenditures can be promoted at the federal level by drafting a list of basic standards for the evaluation of “best practices” in subnational budgetary management and fiscal

25. From this point of view, a number of authors have recently raised serious questions on the efficacy of federal grant policies. On this subject, see McKinnon and Nechyba (1997) and Inman and Rubinfeld (1997).

policy. Rankings of subnational administrations according to these standards should be made public information and widely disseminated to the Russian electorate and potential investors.

43. In the period of transition to a clearer division of expenditure assignments between various budgets, temporary disturbances can be avoided, to some degree, through a strategy that trades assignments simultaneously in as balanced a manner as possible. For example, at the same time that the federal government is assigned responsibility for social policies to assist low income families, regions can receive the responsibility for financing some professional schools on their territories.

C) Subnational autonomy: taxation

44. The extensive use of revenue sharing in the Russian Federation has helped limit the overall size of federal transfers. Some specialists even recommend tailoring these sharing rules specifically to individual regions as a means of still further decreasing a dependence on explicit transfers (Лексин и Швецов, (1999)). On balance, however, the institution of tax sharing has had far greater costs than benefits. As emphasised above, as long as subnational administrations are not dominant residual claimants for their tax revenue, they will have a strong incentive to shift their activities off budget, with all of the negative implications identified above. In general, McKinnon and Nechyba (1997) make a forceful general case that a clear separation of tax and expenditure assignments is an important precondition for the enforcement of financial responsibility and hard budget constraints. Tax sharing inherently contains a strong element of political bargaining that is, in itself, a source of “softness.” Current arrangements that allow the federal government to alter sharing rules on an annual basis set the stage for a highly politicised and inefficient bargaining process.

45. We propose that the current system of tax sharing should be replaced by the clear assignment of every tax to one particular budget. In addition, subnational administrations should be delegated much more flexibility in the choice of taxes and their respective rates. Only under such conditions can regional and local officials reasonably be held responsible for the state of their budgets and economies. The degree to which subnational administrations should be completely free to create their own taxes and determine their own tax bases is a difficult question in the Russian context. As the new Tax Code currently prescribes a highly restricted list of taxes, it might be most constructive to work within this framework at present, but to amend the Code with the goal of expanding the tax base and autonomy of regions, in particular granting subnational administrations the right to set the rates of their own taxes and possible surcharges to federal taxes. Subnational autonomy can be cemented by the development of separate regional and local tax service bodies and treasury systems. In the medium and longer term, as institutions of subnational finance and responsibility become more developed, regions and localities could also be delegated increasing authority for the creation of their own taxes. Along with the elimination of tax sharing and the creation of subnational budgetary autonomy, the Budget Code should also be amended to eliminate the current norm that dictates a 50/50 division of overall state revenue between the federal and consolidated regional budgets.

46. As stressed above, a critical ingredient for the success of this reform is the provision of an adequate subnational tax base for covering basic expenditure responsibilities, at least in regions that are not exceptionally poor. Some poorer regions will unavoidably remain highly dependent on federal transfers, although the provision of flexibility in tax policy at the margin can still support the implementation of a relatively rigid transfer methodology in the spirit of current reforms. Conventional wisdom assigns taxes to regions and localities on factors that are relatively immobile or largely resident-based, so as to avoid externalities and other problems in collection.²⁶ As indicated in the previous section, however, Bird (1999)

26. See, for example, Oates (1972).

makes a forceful case that regions need to have at their disposal some significant tax such as a regional sales tax or (separate) VAT. The recently-introduced regional sales tax represents an important relatively stable and collectable source of income at the subnational level in Russia, and can play a critical role in supporting the creation of genuine autonomous regional budgetary management and fiscal policy. While such a tax is source rather than resident-based, potentially creating externalities for other regions, these externalities can actually play a positive role in disciplining economic policy, as indicated above. Although explicit subnational budgets should decline in size along with a comprehensive set of measures that shifts some major revenue sources, such as the (federal) VAT, to the central government, subnational expenditure obligations will also become more modest.

D) Subnational responsibility and debt.

47. Section II of this paper stressed that the delegation of genuine (enforceable) responsibility along with autonomy is a key ingredient of a successful decentralisation of autonomy in Russia. The system of the 1990s had too weak a mechanism for holding subnational officials responsible for their solvency, effective budgetary management, and the observance of federal laws and regulations. Part of the problem was the highly centralised nature of the formal system, which made the delegation of responsibility extremely difficult and even irrational. The creation of a feasible system with clearly delineated responsibilities and a separation of taxes is a vital precondition for subnational accountability. Furthermore, the mechanism for holding subnational officials responsible for their activities requires further strengthening. The recent law that allows the president to remove heads of administrations in the event of repeated violations of federal law has already increased the leverage of the federal government over the regions. In addition, financial responsibility can be supported by a clear legal concept of insolvency for a regional administration, together with the possibility of temporary external management by a higher level of government. While such conditions are a bit unusual in practice for federations, we believe that the specific difficult conditions of Russia, including the weakness of still emerging democratic institutions, support the rationality of such a reform. We also believe that a number of other federations might profit from such a condition. Other than insolvency, external management could also be triggered by other gross violations of basic norms, laws and budgetary responsibilities.

48. As described above, the rapid accumulation of subnational debt evolved into a debt crisis and widespread insolvency among Russian regions. Many Subjects of the Federation became insolvent even before the federal government in August 1998, and a large share of regions remain insolvent today. In the aftermath of this crisis, most regions are highly constrained from borrowing on capital markets. As long as the federal government is clear to potential creditors that it does not intend to insure subnational debt, these constraints should remain tight even in the absence of formal restrictions on the ability of administrations to issue debt. Nevertheless, the ability of subnational administrations to pressure organisations on their territories for finance may justify the temporary additional presence of formal restrictions in this area. But most of these restrictions should be lifted gradually over time in the interest of the healthy development of regional credit markets and competition among administrations for high credit ratings. In any case, subnational administrations will retain ample informal means for borrowing, most notably through affiliated organisations.

E) Federal transfers

49. A clear delineation and separation of tax and expenditure functions, as proposed above, will complement current efforts to make the allocation of federal transfers more transparent, targeted, and independent of current budgetary considerations, and to concentrate transfers more effectively in the poorest regions.

F) Local government autonomy.

50. Given the rather large size of many Russian Subjects of the Federation, local state autonomy is a potentially vital component of a strategy for creating and defending subnational autonomy. To a significant degree, the very same principles applied to the creation of regional autonomy can be generalised to the local level: guaranteed and clarified autonomy over certain expenditure categories, a sufficient tax base and freedom to set taxes, freedom from unfunded mandates, etc. Existing laws such as the Budget Code and Tax Code should be amended to recognise explicitly a three rather than two-tier system, as is the common case at present. But the question of local autonomy in Russia requires the consideration of some additional complex issues.

51. As stressed in section II, types of municipalities and other local administrations in Russia are numerous, ranging from relatively large cities with well-defined budgets and tax bases to small rural communities that are essentially a part of the regional budget. Local administrations can be municipalities themselves or parts of larger municipal units. The current condition in the law on local self-government that allows any populated area declare itself a municipality has added to the confusion somewhat, as the wide variance in types of existing municipalities, as well as those that could emerge after a delegation of tax independence to the local level, complicates efforts to apply any uniform conditions of autonomy and responsibility. In fact, the legal status of a municipality is not even that of a government organ, which alone creates not only technical, but substantive difficulties in assigning local administrations any sort of government autonomy.

52. A potential solution is a new administrative division of regions into larger units of local state power. In essence, these larger units (large cities and former Soviet districts (*raiony*) already exist. The majority have the status of municipalities themselves, while others are simply administrative subdivisions of the regional government that oversee the operation of smaller municipalities. Basic federal legislation could provide a framework for creating a third, local level of state power consisting of elected officials, which would complement, rather than substitute, for the existing conception of local self-government. In this case, federal legislation could guarantee certain basic taxes and budgetary autonomy to organs of local state power in the manner described above. Existing conditions that allow any populated area to declare itself a municipality within a local government territory should remain, including provisions for revenue sources and financial obligations. But functions that technically require state autonomy (schools, health, etc.) could be handled at the local level by the newly empowered local bodies. Smaller municipalities would also contract and interact primarily with this lower level of state power.

53. Under current Russian conditions, the success of a reform for the creation of local government autonomy and responsibility will unavoidably depend strongly on the incentives of regional administrations. When Subjects of the Federation themselves are placed under conditions of explicit financial autonomy and responsibility, they will have a far greater incentive to create similar conditions within their regions for local administrations. Thus, measures to straighten out relations between the federal government and Subjects of the Federations should be understood as a crucial part of the realisation of effective local self-government.

V) The economic programme of the Russian government of 2000 and prospects for reform

54. The year 2000 may have been a decisive turning point for the reform of fiscal federalist relations in the Russian Federation. In its Economic Programme (Программа ...2000), the Russian government approved a comprehensive reform for fiscal federalist relations that is very consistent with the outline above and OECD (2000b). The Programme states clearly that “subnational government organs should have authority, and a significant degree of autonomy, in the conduct of fiscal policy within their

territories.²⁷ Amendments to the Budget Code are proposed for a clarification of expenditure assignments, a delegation of genuine expenditure autonomy, and an association of full financial responsibility for all mandates with the level of government from which they emanate. The Programme contains a declared goal of shifting from tax sharing to a principle of “one tax – one budget,” together with possible future agreement on the creation of subnational treasuries and tax collection agencies. A concept of insolvency for subnational administrations is to be developed along with a new law on external financial management and a corresponding necessary amendment to the Budget Code. The VAT is due to become a completely federal tax, while the 15 per cent that formally accrued to regional budgets will make up a “Compensation Fund” for the continued finance (at the regional level) of some large remaining mandates. In the medium term, at least part of the finance of these mandates is to be shifted to the federal budget and administered through the federal treasury. The reform of transfer policies is to continue, including the elimination of so-called “mutual settlements” and the introduction of matching grants for health and education based on minimal federal standards for the quantity and quality of services provided. Other parts of the Programme emphasise measures to ensure a unified economic territory within Russia and eliminate remaining barriers to labour, capital, and other factor mobility. The Programme also hints at a possible reform of the structure of local government.

55. The realisation of parts of this Programme has already begun. The draft Budget for 2001 makes the VAT a 100 per cent federal tax and assigns 99 per cent of the income tax to consolidated regional budgets. This can be seen as at least a step in the direction of the separation of taxes by budgets. The draft Budget also foresees the creation of the Compensation Fund for covering the costs of two large mandates: child allowances and benefits for invalids. One mandate concerning privileges for military personnel and the police has been incorporated directly into the federal budget. The methodology for the allocation of the FFSSF is to be made virtually independent of recent budgetary performance beginning in 2001, which will promote more rational and responsible financial policies in the regions.

56. Nevertheless, the reform of fiscal federalist relations continues to be a source of some uncertainty and controversy in the Russian Federation. This controversy concerns parts of the planned reform in fiscal federalist relations outlined above, the consistency of this reform conception with other parts of the Government Programme, and problems in the particular sequencing of measures for implementation.

57. Some proposals within the Russian government on tax reform, including parts of the Economic Programme, appear inconsistent with the creation of subnational autonomy. Current proposals promise to make virtually all major taxes federal, placing subnational budgets in even greater dependence on taxes and revenue sources directly determined by the federal government. This includes a proposed elimination of the regional sales tax and the continued predominant finance of subnational budgets from revenue sharing of federal taxes. As indicated in section II of this paper, a number of already implemented recent measures have actually further limited, rather than expanded, subnational autonomy in taxation. As we have argued, this autonomy is a critical element for the realisation of the entire reform strategy for fiscal federalist relations in Russia. Without such autonomy, other measures aimed at improving subnational finance through increasing responsibility and cracking down on informal budgetary activities are bound to fail. As discussed above, maintaining a strong purely regional revenue source, such as a general sales tax, is also a key element for a successful decentralisation of autonomy.

58. Parts of the Economic Programme on social policy suggest that autonomy and responsibility for most social expenditures might be delegated to the regional (Subject of the Federation) level. Under such an interpretation, these measures would be inconsistent with the proposal that the federal government takes a greater direct responsibility in this area. As we have stressed, in the context of regional autonomy and competition among regions for business and investment, purely subnational social outlays would very

27. Программа... (2000), Section 2.3.1, par. 5

likely decline below adequate levels in many regions. With serious problems of poverty in many regions, this would have strong social and political implications, with the federal government likely to end up with a good share of the responsibility in any event. In fact, the combination of a centralisation in taxation, as described above, with the delegation of social policy to lower levels of government could be a particularly detrimental mix, compromising vital efforts to de-politicise transfer policies and make subnational budget constraints hard. The absence of hard budget constraints, on the other hand, would negate the benefits of budgetary autonomy. We have emphasised throughout this paper our belief that the creation of formal subnational autonomy, together with the improvement of incentives for responsible and effective subnational fiscal policies, makes imperative a central role for the federal government in the regulation and support of social policy.

59. Despite the momentum within the government for the elimination of unfunded federal mandates, little has been done so far to relieve their burden on subnational budgets. Few of the enormous number of accumulated mandates have been nullified or granted federal financial support, while the draft budget for 2001 continues the explicit requirement that regions themselves finance an expensive mandate on privileges for war veterans. Furthermore, the federal government has required a 20 per cent increase in salaries for civil servants in the budgetary sphere for 2001, including salaries financed by regional and local budgets. Hopefully, the final elimination of unfunded mandates and the protection of subnational governments from future mandates can be achieved before the drafting of the federal budget for 2002.

60. This paper argues that the creation of explicit budgetary autonomy is central to the success of the overall reform Programme, the improvement of the environment for business and investment, and the achievement of sustainable stability and growth. There exist no rational means for holding regional and local officials responsible for budgetary management if they have little or no decision-making authority. Under current arrangements, subnational administrations will continue to realise a high degree of autonomy through various informal means in a manner that encourages corruption and is harmful to the overall business environment and fair competition. Genuine responsibility can be delegated only together with an explicit recognition of autonomy. We propose a federalism for the current case of Russia that may not exactly satisfy the criteria of market-preserving, but is close enough in spirit to be market-creating.

**Межбюджетные отношения в России:
необходимость налогово-бюджетной автономии
субнациональных властей**

I) Введение

1. В ряде исследований нынешнее состояние межбюджетных отношений в Российской Федерации было определено в качестве серьезного препятствия на пути экономических реформ¹. Действующая система не создает должных стимулов для региональных и местных властей обеспечивать ответственное управление бюджетами и проводить экономическую политику по поддержке деловой активности, конкуренции и вновь возникающих частных предприятий. Это проявляется в неблагоприятном, по сравнению с многими другими странами с переходной экономикой, предпринимательском и инвестиционном климате, в том числе – в чрезмерно высоких издержках выхода на рынки, лицензиях, сборах, налогах и различных поборах.² Для существенного улучшения этого климата необходимо изменить условия, в которых действуют региональные и местные власти и должностные лица. В этом состоит основная причина для проведения крупномасштабной реформы межбюджетных отношений, намеченной в новой экономической программе российского правительства (Программа... (2000)).

2. В то время как России находится в преддверии этой реформы, в ряде недавних экономических и политико-экономических исследований по-новому были рассмотрены прежде общепризнанные взгляды и практический опыт в сфере бюджетного федерализма. Многие из сравнительно новых идей относятся именно к развивающимся или переходным экономикам, находящимся в процессе формирования рыночных институтов и одновременно стремящихся обеспечить устойчивую финансовую стабилизацию и экономический рост. Важное направление в этой литературе исходит из того, что оптимальная децентрализация бюджетной системы может послужить эффективным механизмом для формирования рыночной экономики и экономического роста (Weingast (1995), Monitola, Qian, and Weingast (1995)). С другой стороны, в некоторых работах указывается на опасности бюджетной децентрализации, особенно в странах с развивающейся или переходной экономикой (Tanzi (1995), Fukasaku and de Mello Jr. (1998), Prud'homme (1995)). Относительные преимущества и недостатки децентрализации находятся в центре нынешних дискуссий и в России. Что является более действенным средством против нерациональной экономической политики и «теневой» деятельности субнациональных органов власти – административное давление федерального центра или децентрализация? Недавние документы и инициативы российского правительства по вопросам экономических реформ содержат зачастую разнонаправленные предложения по предоставлению субнациональным властям большей автономии, с одной стороны, и мер, направленных на ужесточение контроля за экономической политикой регионов со стороны федерального центра, с другой. Действительно, эффективные реформы, скорее всего, должны представлять собой действия в обоих этих направлениях. Но как добиться их оптимального сочетания?

¹ См., например, OECD/OЭСР (2000b), Shleifer and Treisman (2000).

² См., например, Радаев (1996), OECD (1997b), Frye and Shleifer (1997), Johnson, McMillan and Woodruff (2000).

3. В настоящей работе данный вопрос рассматривается в контексте нынешнего состояния бюджетного федерализма в России и оценки возможностей его реформирования с точки зрения теоретических представлений. Основной вывод состоит в том, что российская система межбюджетных отношений существенно бы выиграла от «официальной», законодательно признанной децентрализации налогово-бюджетных полномочий. В то же время особенности российской экономики требуют, чтобы эта децентрализация сопровождалась дополнительными мерами по общему финансовому контролю, достижению целей социальной политики и созданию заинтересованности региональных администраций в проведении рациональной и ответственной бюджетной политики. Это предполагает обеспечение реальной автономии и ответственности субнациональных властей и одновременное повышение доли федерального бюджета в финансовых ресурсах, в особенности к кратко- и среднесрочной перспективе. Что касается долгосрочной стратегии, то она должна быть направлена на постепенное повышение доли ресурсов, сосредоточенных в региональных и местных бюджетах, по мере формирования механизмов по более эффективному и ответственному управлению субнациональными финансами, упрочения макроэкономической стабильности и снижения социальной напряженности. Предложенная в настоящей работе стратегия реформы межбюджетных отношений базируется на рекомендациях более ранних исследований ОЭСР (ОECD/ОЭСР, 2000b) и в основном соответствует общим направлениям, обозначенным в программе российского правительства (Программа...2000).

4. В первой части работы дается краткое описание исходного состояния межбюджетных отношений в России, основанное как на прежних работах ОЭСР (2000b), так и более поздних данных. В следующем разделе рассматриваются общие и теоретические вопросы бюджетной децентрализации применительно к России. Завершающая часть посвящена обсуждению возможных реформ и планов российского правительства в данной области.

II) Межбюджетные отношения в России: современное состояние

5. Ведомственно-отраслевая иерархия советской системы управления практически не оставляла места для региональной и местной автономии. Фактически все бюджетные доходы подлежали централизации и лишь затем распределялись в соответствии с общенациональной системой планирования. Субнациональные власти стали более активно участвовать в распределении и использовании финансовых ресурсов в 1980-е годы, когда роль отраслевых министерств несколько снизилась. Это процесс ускорился в 1990-е годы в результате начавшегося перехода к рыночной экономике, приведя к существенному перераспределению реальных полномочий в пользу региональных властей (субъектов Федерации). В основном эти сдвиги были не результатом каких-то реформ и целенаправленных изменений в федеральном законодательстве, а проявлением центробежных тенденций, связанных с ослаблением федерального центра и, соответственно, его неспособностью финансировать значительную часть прежних бюджетных обязательств. В этих крайне нестабильных условиях регионы успешно боролись, в рамках двусторонних договоренностей и соглашений с федеральным центром, за все большую долю бюджетных доходов, в то время как федеральное правительство продолжало "сбрасывать" на места расходные обязательства.

6. Официальное законодательство также изменялось, но в основном так, чтобы противодействовать этой "хаотичной децентрализации" и поставить региональные и местные финансы под более жесткий централизованный контроль. К середине 1990-х гг. были установлены более или менее унифицированные подходы к разграничению доходов и расходных обязательств, в

значительной степени заменившие прежние индивидуальные двухсторонние соглашения.³ Однако официальное законодательство, с одной стороны, и реальная практика межбюджетных отношений, с другой, во многих отношениях до сих пор остаются весьма далекими друг от друга. Поэтому для анализа и оценки сложившейся в России системы межбюджетных отношений необходимо четко различать два аспекта: как эта система отражена в законах и нормативных актах и как она функционирует на практике (более подробно этот вопрос и связанные с ним проблемы рассмотрены ОЭСР (ОECD/ОЭСР (2000b)). Формально нынешняя система межбюджетных отношений России характеризуется крайне высокой степенью контроля со стороны федерального центра за субнациональными бюджетами. Однако на практике субнациональные власти имеют множество возможностей обойти этот контроль. Сама природа этой "игры" ведет к существенным искажениям стимулов для региональных и местных властей и должностных лиц.

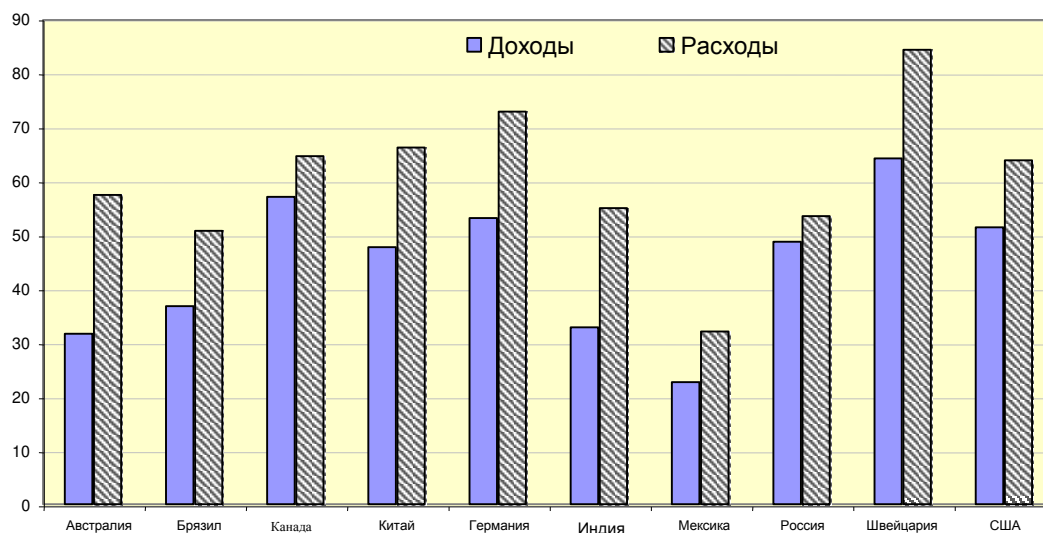
7. Бюджетная система Российской Федерации включает бюджеты 3-х основных уровней: федеральный бюджет, бюджеты 89 субъектов Федерации (региональные бюджеты), в том числе бюджеты 9 автономных округов, входящих в состав других субъектов Федерации, и несколько тысяч местных бюджетов. В то же время во многих отношениях она может рассматриваться как двух или 4-5-уровневая. С одной стороны, в федеральном законодательстве упоминаются "консолидированные (региональные и местные) бюджеты" как единые образования. С другой стороны, в разных регионах существуют разные подходы к административно-территориальному устройству, когда в одних случаях субъекты Федерации взаимодействуют с многочисленными населенными пунктами, имеющими статус муниципальных образований, в других - с более крупными территориальными единицами (районами и городами), делящимися на более мелкие структуры. Возможны и различные промежуточные варианты.⁴ Типичный субъект Федерации имеет один или два экономически развитых города или района, где сосредоточена основная часть налоговых поступлений, в то время как большинство других территориальных единиц, обычно не имеющих сколько-нибудь значимой налоговой базы, в основном зависят от финансовой помощи из регионального бюджета.⁵

³ Исключением являются Республики Татарстан и Башкортостан (а также до середины 1990-х гг. Республика Саха (Якутия)), для которых двухсторонние договоры вплоть до последнего времени продолжают играть важную роль, несмотря на их постепенно сближение в общими для всех регионов правилами и условиями. В настоящее время федеральное правительство пытается отменить действие этих соглашений и привести, по крайней мере, формально отношения с данными республиками в рамки единых для всех субъектов Федерации требований. Однако этот процесс вряд ли окажется быстрым и легким. Проект закона о федеральном бюджете на 2001 год по-прежнему сохраняет за этими республиками особые права по финансированию на их территории части федеральных расходов за счет собираемых здесь федеральных налогов, подлежащих зачислению в федеральный бюджет.

⁴ Действующее законодательство позволяет любому населенному пункту, входящему в состав муниципального образования, получить статус отдельного муниципального образования.

⁵ См. для деталей вставку 5 в OECD/ОЭСР (2000b).

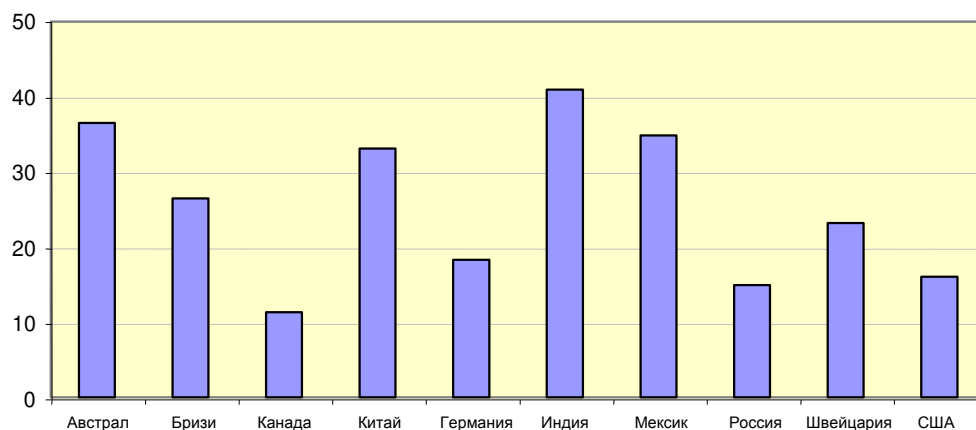
Рис. 1: Доля субнациональных бюджетов в доходах (до межбюджетных трансфертов) и расходах консолидированных бюджетов некоторых стран



Примечание: доходы всего до трансфертов, включая расщепляемые налоги.
 Данные по России за 1999 г., по Австралии и Германии за 1998 г., по Китаю, Швейцарии, США за 1997, по Индии за 1996, Канаде за 1995, Бразилии за 1994 г.
 Источник: ОЭСР, МВФ

8. Двумя наиболее часто используемыми в экономических исследованиях критериями бюджетной децентрализации являются доля субнациональных бюджетов в общих доходах и расходах и соотношение собственных (налоговых) доходов и финансовой помощи в доходах субнациональных бюджетов. По обоим этим параметрам бюджетная система России выглядит достаточно децентрализованной (рис. 1 и рис.2), по крайней мере, в отношении регионального (субъектов Федерации) уровня. За 1990-е гг. доля доходов (до трансфертов) субнациональных бюджетов в общих бюджетных доходах постепенно выросла с 40% до 56%, со снижением до 49% в 1999 году. В 2000 г. этот показатель продолжал снижаться в основном из-за роста федеральных доходов за счет экспортных пошлин и некоторых изменений в налоговом законодательстве, однако он по-прежнему значительно превышает 40%. Как видно из рис. 1, по данному параметру Россия близка к Китаю и некоторым экономически развитым федерациям, например, Германии и США, опережая (по степени децентрализации) Бразилию, Индию и Мексику. По сравнению с доходами децентрализация расходов в бюджетной системе России ниже, что отражает относительно незначительный объем финансовой помощи в доходах субнациональных бюджетов (рис. 2). Доля федеральных трансфертов (всех видов) в общих доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 1999 году составляла около 15%. Это резко контрастирует с Индией, Китаем и Мексикой, где трансферты составляют более 30% доходов субнациональных бюджетов, а также Бразилией, где данный показатель превышает 25%. В то же время между отдельными субъектами Российской Федерации существуют резкие различия. В то время, как для многих субъектов Федерации доля трансфертов в общих доходах не превышает 10%, для более чем 20 наименее развитых регионах она достигает 50-60%. На местном уровне различия еще более значительны, для многих сельских муниципальных образований за счет финансовой помощи из региональных бюджетов формируется более 80% доходов.

Рис. 2: Доля межбюджетных трансфертов в общих доходах региональных (консолидированных) бюджетов в некоторых странах.



Примечание: данные на те же даты
Источник: ОЭСР, МВФ

9. Однако с точки зрения формальной (законодательной) автономии ситуация выглядит совершенно иначе. Фактически сохраняются правовые основы сверх-централизованной советской системы, которые в 1990-е годы по ряду направлений были даже усилены мерами по ограничению "легитимной" автономии субнациональных властей. Подавляющая часть доходов и расходных обязательств субнациональных властей регламентируется властями более высокого, в основном федерального уровня. Единая федеральная налоговая служба (министерство) собирает все виды налогов, большая часть налоговых поступлений поступает в федеральное казначейство, которое затем расщепляет их между бюджетами разных уровней. Федеральные власти в рамках ежегодного закона о федеральном бюджете устанавливают нормативы отчислений от основных налогов в бюджеты регионов. Как показано в табл. 1, лишь около 15% «официальных» (отражаемых в отчетности) доходов региональных и местных бюджетов формируются за счет налогов, полномочия по управлению которыми в той или иной степени принадлежат соответствующим субнациональным властям, причем даже в отношении этих налогов действуют достаточно жесткие федеральные ограничения (в том числе - по максимальным ставкам). Вступившие в силу нормы нового Налогового кодекса (часть 1 - 1999 г., часть 2 - 2000 г.) в еще большей степени ограничили автономию субнациональных властей, установив крайне узкий перечень региональных (местных) налогов и возможности по управлению ими. Кроме того, федеральное правительство намерено заменить прежнюю максимально допустимую ставку налога на прибыль, зачисляемого в региональные бюджеты, фиксированной ставкой, а также жестко ограничить права региональных и местных властей по предоставлению льгот по федеральным налогам, включая налог на прибыль, в части, зачисляемой в их бюджеты.

Табл.1: Структура доходов региональных и местных бюджетов, в %

	1997		1998		1999		2000 (Янв-Июнь)	
	Региональные	Местные	Региональные	Местные	Региональные	Местные	Региональные	Местные
Доходы, всего в т.ч.	100	100	100	100	100	100	100	100
Налоговые доходы, в т.ч.	69	67	64	64	75	71	76	68
Расщепляемые налоги	55	54	50	52	60	56	58	53
регулирующие ¹	31	40	30	38	25	42	23	39
из них	--	11	--	10	-	17	-	15
налог на прибыль								
закрепленные ²	3	12	3	12	4	12	4	13
с ограничением максимальной ставки ³	21	2	17	2	31	2	31	1
из них	19	--	15	--	20	-	25	-
налог на прибыль								
Другие налоги ⁴	13	8	14	12	15	15	18	15
Неналоговые доходы	6	2	6	4	6	4	6	4
Поступления из бюджетов других уровней и внебюджетных фондов	24	31	30	32	19	25	18	28

1. Налоговые ставки и нормативы расщепления поступлений ежегодно устанавливаются органами власти более высокого уровня:

- Для региональных бюджетов: НДС, подоходный налог с физических лиц, акцизы, платежи за использование природных ресурсов (кроме платы за недра и земельного налога);
- Для местных бюджетов: НДС, подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль, налог на вмененный доход, платежи за использование природных ресурсов (кроме платы за недра и земельного налога).

2. Налоговые ставки устанавливаются органами власти более высокого уровня, нормативы расщепления поступлений установлены федеральным законодательством:

- Для региональных бюджетов - плата за недра;
- Для местных бюджетов - плата за недра, налог с продаж, налог на имущество предприятий.

3. Налоговые ставки и нормативы расщепления поступлений в основном устанавливаются органами власти более высокого уровня с предоставлением региональным (местным) властям некоторых прав по изменению налоговых ставок (базы налогообложения) в пределах установленных федеральным законодательством максимальных значений (норм) и/или по введению дополнительных налоговых льгот:

- Для региональных бюджетов - налог на прибыль, единый налог на вмененный доход (юридические лица), налог на пользователей автодорог;
- Для местных бюджетов - земельный налог.

3. Налоговые ставки, база налогообложения, налоговые льготы устанавливаются децентрализованно в рамках "рамочного" федерального законодательства:

- Для региональных бюджетов - налог с продаж, налог на имущество предприятий, лицензионные и регистрационные и лицензионные сборы, единый налог на вмененный доход (физические лица);
- Для местных бюджетов - лицензионные и регистрационные сборы, налог на имущество физических лиц, налог на рекламу, налоги на содержание жилого фонда и объектов социально-культурной сферы, другие местные налоги и сборы (подлежат отмене по мере введения налога с продаж).

Источник: Оценки ОЭСР на основе данных Минфина России.

10. В результате по степени налоговой самостоятельности субнациональных властей Россия значительно уступает большинству других федеративных государств, особенно таким развитым

федерациям как Канада, Швейцария и США, где субнациональные власти обладают практически полной автономией в выборе налогов, базы налогообложения и налоговых ставок.⁶ Более того, с этой точки зрения Россия имеет существенно более централизованную бюджетную систему, чем Китай, Индия и Бразилия.⁷ Среди других федераций лишь Германия и Мексика имеют сопоставимый с Россией и весьма низкий уровень налоговой автономии субнациональных властей. Однако, помимо того, что Германия и Мексика не являются столь крупными и внутренне неоднородными, как Россия, многие специалисты указывают на чрезмерную централизацию налоговых полномочий как один из источников неэффективности и недостаточности стимулов для деятельности органов власти в обеих этих странах.⁸

11. Расходные полномочия субнациональных властей в чем-то напоминают доходную часть их бюджетов. Формально за регионами и муниципалитетами закреплены расходы на региональные и местные органы власти, находящиеся в их собственности (ведении) учреждения и организации, субсидии жилищно-коммунальному хозяйству, транспорту, содержание дорог регионального значения. Кроме того, они разделяют с федеральным уровнем ответственность за финансирование весьма аморфных "совместных расходов", включающих такие крупные статьи как образование, здравоохранение, социальная политика, субсидии экономике. Действующее законодательство закрепляет расходные обязательства за бюджетами более низких уровней без предоставления им сколько-нибудь существенной автономии в определении их размеров и финансирования. С этой точки зрения большая часть расходных статей субнациональных бюджетов является объектом жесткого федерального регулирования в отношении размера и структуры расходов. Кроме того, за 1990-е гг. на региональные и местные бюджеты оказались возложены значительные обязательства по многочисленным федеральным законам, не обеспеченным доходными источниками ("нефинансируемым федеральным мандатам"). Большинство этих мандатов предусматривают выплаты или льготы по оплате жилищно-коммунальных, транспортных и других услуг для определенных категорий населения. Хотя с 1993 года эти мандаты официально являются не более чем "рекомендуемыми", неопределенность их правового статуса привела к тому, что многие из них рассматривается, в том числе судами, в качестве обязательных.⁹ Не так давно российское

⁶ См. OECD (1997a) и OECD (1999b).

⁷ В Индии, где расщепляемые налоги составляют около 60% налоговых доходов субнациональных властей, штаты, тем не менее, обладают законодательными полномочиями в отношении остальных налоговых поступлений, полностью закрепленных за их бюджетами (Vaipaj and Sachs (1999)).⁷ В Китае после реформ конца 1970-х-начала 1980-х гг. субнациональные власти также получили значительную налоговую автономию. Введенная в 1980 г. система соглашений (контрактов) между провинциями и центральным правительством позволила властям провинций оставлять у себя все дополнительно полученные доходы. Кроме того, провинции получили возможность контролировать налоги и платежи во внебюджетные фонды, не входящие в систему разделения доходов (Monitola, Qian, and Weingast (1995)). Штаты Бразилии, являясь исключением из общего правила, контролируют один из наиболее важных налогов (региональный НДС), поступления от которого составляют почти 2/3 их общих доходов. Сенат Бразилии устанавливает ограничения на максимальную ставку этого налога, однако в пределах этих ограничений штаты могут менять эту ставку, а также, в случае одобрения особым госорганом (CONFAZ), представляющим все штаты - налогооблагаемую базу (Ter-Minassian (1997), Dillinger and Web (1999)).

⁸ О Германии см. Sphan and Feottinger (1997), Wurzel (1999), Rehm (1998), о Мексике - Carenga and Weingast (2000), Carrera-Hernandez (1999), OECD (2000a).

⁹ В последние годы все большее распространение получает практика блокирования судами бюджетных счетов региональных и местных администраций по искам в отношении выполнения обязательств перед населением по тем или иным федеральным мандатам. Одним из оснований для этого были недостаточно четкие в правовом отношении формулировки ежегодных федеральных законов о бюджете, указывающие, что данные мандаты учтены при расчете трансфертов регионам. Формально это могло трактоваться как обеспечение их финансовыми средствами. Однако, как

правительство предприняло попытку провести инвентаризацию действующих мандатов и оценить их нагрузку на субнациональные бюджеты. В 1999 году в ответ на соответствующий запрос 68 субъектов Федерации из 89 представили данные о составе и размере федеральных мандатов. Хотя региональные власти, как правило, не указывали мандаты, которые они не считали обязательными, общий размер 25 наиболее крупных федеральных мандатов (указанных, как минимум, 10% всех регионов) достиг 60% расходов консолидированных бюджетов регионов. Общий размер мандатов, указанных, как минимум, одним из опрошенных регионов, составил 170% расходов¹⁰. Таким образом, фундаментальные проблемы, связанные с нечетким и нерациональным разделением расходных полномочий, особо отмеченные К.Уоллич (Wallich (1994)) в первом системном исследовании российского бюджетного федерализма, остаются нерешенными и, возможно, даже усугубились во второй половине 1990-х гг.

12. Как отмечено выше, в то время как трансферты в среднем составляют лишь около 15% доходов субнациональных бюджетов, для значительного числа регионов и муниципалитетов они имеют исключительно важное значение. Проводимая в первой половине 1990-х гг. в России политика распределения трансфертов характеризовалась как недостаточной прозрачностью, так и "индивидуальным учетом" текущих бюджетных потребностей регионов, ослабляя тем самым стимулы и ответственность субнациональных властей. Особенно ярко это проявлялось при распределении трансфертов из региональных бюджетов муниципальным образованиям (Zhuravskaiia (1998)). Соответственно, с середины 1990-х гг. совершенствование механизма трансфертов стало основной целью реформ в области межбюджетных отношений. В последние годы методология и распределение федеральных трансфертов регионам значительно улучшились. Это проявилось в концентрации основной части федеральной помощи в Фонде финансовой поддержки субъектов Федерации - регионов (ФФПР). В рамках 3-хлетней программы правительства по реформированию межбюджетных отношений в 1999-2001 гг. методика и распределение средств этого Фонда стали более прозрачными, жесткими и менее зависимыми от бюджетной политики конкретных регионов. Новая методика также позволила перераспределить федеральную помощь в пользу наименее обеспеченных регионов. Однако вне ФФПР до сих пор существуют менее прозрачные виды федеральной помощи регионам, такие как бюджетные ссуды разных видов, списания (отсрочки) долгов и так называемые "взаимные расчеты". В отношении регионального уровня предполагалось, что закон 1997 года о финансовых основах местного самоуправления позволит повысить стабильность правил распределения финансовой помощи муниципальным образованиям, однако на практике по ряду причин этот закон, похоже, оказался малоэффективным (OECD/OЭСР (2000b)). В 2000 году Минфин России выпустил методические рекомендации региональным властям, направленные на формирование более эффективной, основанной на опыте реформирования ФФПР, политики трансфертов, однако они являются не более чем рекомендациями.

13. После принятия федерального закона 1993 года, позволившего региональным и местным властям практически без ограничений проводить заимствования, последовал резкий рост субнациональных долгов. Наличие разнообразных и весьма изощренных долговых инструментов усложняют оценку накопленного долга и кредитоспособности субнациональных администраций. Эти инструменты включают различные виды векселей, в том числе - выпускаемых "уполномоченными" банками или другими контролируруемыми региональными властями структурами, прямые займы, гарантии. В то время как согласно официальной отчетности накопленный субнациональный долг находится на весьма низком уровне (менее 2% ВВП), в ней не

показано выше, общий размер трансфертов не превышает 15% субнациональных бюджетов. Даже если предположить, что основная часть трансфертов предназначена для выполнения федеральных мандатов, их объем является для этого явно недостаточным.

¹⁰ OECD/OЭСР (2000b), с. 131.

учитываются многие виды долгов. Опираясь на выборочные данные по 53 субъектам Федерации, ОЭСР (OECD/OЭСР 2000b) оценила общий размер субнационального долга и гарантий на уровне 8% ВВП, т.е. в 4 раза выше официальных данных. По оценкам, в 1999 году более 35% этих долгов и 46% гарантий относились к категории просроченных, отражая широкое распространение региональных дефолтов и неплатежеспособности после кризиса 1998 года. Более свежие оценки Минфина России по состоянию на апрель 2000 г. показывают ту же картину, когда почти 40% долгов региональных администраций являются просроченными.¹¹

14. Таким образом, главное отличие между существующей в России "официальной" и "реальной" системой межбюджетных отношений состоит в том, что на практике субнациональные власти, прежде всего, субъекты Федерации, обладают высокой степенью автономии.¹² Фактически действующая система характеризуется значительной децентрализацией как полномочий, так и ресурсов. Однако в условиях высокоцентрализованной "официальной" системы межбюджетных отношений, эта автономия в основном проявляется в "неформальных" действиях. Как будет показано далее, это фундаментальное противоречие между формальной централизацией и неформальной автономией является первоисточником многих искажений и проблем российского бюджетного федерализма.

15. Субнациональные органы власти имеют множество возможностей влиять на экономические структуры и финансовые институты, действующие на "подведомственной" им территории.¹³ Это прямое и "непрямое" (через контролируемые структуры) участие в капитале, контроль за предоставлением коммунальных услуг, различные инспекции, уполномоченные взимать штрафы и сборы, связи с судебными, анти-монопольными и налоговыми федеральными структурами, лицензирование, влияние на правоохранительные органы. В опросах российских предпринимателей «хорошие» взаимоотношения с региональными и местными администрациями по-прежнему указываются в качестве важнейшей предпосылки для успешного ведения бизнеса. Действующие в регионах федеральные структуры, как правило, также имеют неформальные взаимоотношения с региональными администрациями, находясь от них в зависимости по целому ряду позиций, иногда даже по предоставлению служебных помещений. Руководители и персонал этих структур в основном формируются и состоят из бывших чиновников региональных администраций. Вплоть до последнего времени, губернаторы имели неформальное право вето в отношении назначения руководителей территориальных органов ряда федеральных ведомств, в том числе министерства по налогам и сборам. Лишь в результате недавно проведенной реформы, включающей изменение принципов формирования Совета Федерации (верхней палаты парламента) и создание 7 федеральных округов, влияние региональных лидеров, по-видимому, начало снижаться.

16. В этих условиях региональные администрации практически постоянно используют для предоставления и финансирования бюджетных услуг ресурсы предприятий и финансовых

¹¹ Данные Министерства финансов Российской Федерации.

¹² Следующая далее часть данного раздела основана на материалах и данных, полученных ОЭСР в ходе посещения в 1998-2000 гг. 10 регионов (субъектов Российской Федерации). Во время этих визитов эксперты ОЭСР встречались с представителями региональных и местных администраций, территориальных органов федеральных структур, управлений Центрального Банка, предприятий и финансовых институтов и обсуждали с ними вопросы субнациональных финансов и межбюджетных отношений.

¹³ В OECD/OЭСР (2000b) представлен более детальный анализ основных инструментов «неформальной» политики региональных и местных властей, с уделением особого внимания периоду 1997-1999 гг. Дискуссия в настоящей работе опирается на этот анализ с учетом изменений, произошедших в 2000 г.

институтов. Во-первых, большинство крупных промышленных предприятий унаследовало от советских времен объекты социальной инфраструктуры, включая жилье, больницы, детские сады. Многие из этих предприятий, прежде всего, рентабельные, продолжают содержать эти объекты даже в том случае, если они формально переданы муниципалитетам. Что еще более важно, для прибыльных предприятий вполне типичным является субсидирование региональной экономики в самых различных формах, таких как содержание убыточных предприятий розничной торговли, строительство жилья, дорог, памятников, спортивных сооружений и т.д. В качестве компенсации эти предприятия могут получать от администрации различные привилегии, включая явные или скрытые налоговые льготы, реструктуризацию задолженности, защиту от банкротства или конкуренции. Такого рода сложные двухсторонние договоренности между администрациями и крупными "бюджетообразующими" предприятиями являются скорее правилом, чем исключением. К тому же администрации напрямую или через подконтрольные структуры часто являются крупными акционерами этих предприятий, а активизация в 1998-2000 гг. реструктуризации долгов (включая налоговой недоимки), обмена долгов на акции, банкротств, по-видимому, привела к еще большему распространению этой практики. Внешнее управление неплатежеспособными предприятиями также зачастую находится под контролем, по крайней мере, неявным, региональных администраций. Основным стимулом для региональных властей вступать в такие двухсторонние индивидуальные договоренности по поводу прямого предоставления бюджетных услуг предприятиями является возможность укрыть часть доходов от разделения с федеральным центром и обойти жесткое федеральное регламентирование расходов в рамках формальной системы межбюджетных отношений. В результате регион фактически получает 100% дополнительных (не попадающих в отчетность) доходов и полностью контролирует соответствующие "расходы". Предприятие также может быть заинтересовано в финансировании региональных бюджетных услуг, поскольку снижение прибыли ведет к сокращению налоговых обязательств перед федеральными властями. Кроме того, многие регионы имеют один или несколько "уполномоченных" коммерческих банков, обслуживающих различные финансовые потоки региональных администраций, предоставляющих займы на покрытие бюджетного дефицита и выпускающие векселя для налоговых и бюджетных расчетов. С аналитической точки зрения весьма сложно отделить реальные "бюджеты" администраций от бюджетов контролируемых ими предприятий и финансовых институтов.

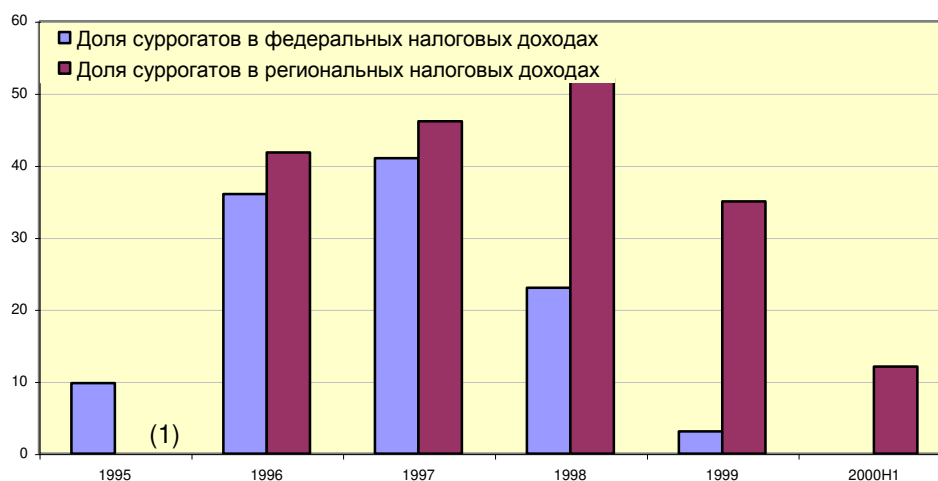
17. Создаваемые субнациональными властями различные внебюджетные фонды представляют собой еще один способ проведения неформальной фискальной политики. Хотя официально эти фонды являются нелегитимными, в законодательстве существует множество пробелов. Например, такие фонды могут быть созданы независимыми некоммерческими организациями, неявно контролируемые региональным администрациям и вынуждающими предприятия платить в эти фонды "добровольные" взносы. В особенности страдает от подобных поборов малый бизнес.¹⁴ Такого рода фонды предоставляют региональным властям те же самые преимущества по уклонению от разделения доходов, с одной стороны, и полному контролю за собственными расходами, с другой. Кроме "неофициальных" внебюджетных фондов, на региональном уровне существуют территориальные подразделения государственных внебюджетных фондов. До недавних мер, направленных на усиление федерального контроля и перевод соответствующих платежей в Министерство налогов и сборов, региональные власти, как правило, обладали большими, по сравнению с "официальными" бюджетами, возможностями по контролю за некоторыми из этих фондов¹⁵. Субнациональные власти также имеют специальные счета ("суммы

¹⁴ См., например, Радаев (1996)

¹⁵ В OECD/OЭСР (2000b) отмечалось, что именно этим могла объясняться тенденция к относительному увеличению в последние годы средств в этих фондах по сравнению с «официальными» бюджетами субнациональных властей.

по поручению"), на которые поступают различные штрафы, другие внебюджетные платежи, "сверхплановые" бюджетные средства, полученные от экономии определенных видов расходов. Средства, проходящие через эти счета, в среднем составляют около 5% доходов "официальных" бюджетов, однако в отдельных регионах этот показатель намного выше. Специальные счета имеют для региональных властей указанные выше преимущества внебюджетных фондов и прямого предоставления бюджетных услуг предприятиями.

Рис.3: Удельный вес денежных суррогатов в налоговых доходах федерального и консолидированных бюджетов регионов в 1995-2000 гг., %



(1) для 1995 г. данные отсутствуют
Источник: ОЭСР, Минфин России.

18. В подготовленном ОЭСР Обзоре экономики Российской Федерации (OECD/ОЭСР (2000b)) особое внимание было уделено денежным суррогатам, прежде всего, зачетам, как форме проведения на региональном уровне относительно автономной фискальной политики. Такая политика включает в себя прямой контроль за распределением ресурсов (через выстраивание бартерных цепочек), разнообразные способы удержания в регионе большей доли расщепляемых налогов, неизбежный недостаток прозрачности, позволяющий манипулировать бухгалтерской и бюджетной отчетностью, уклонение от контроля со стороны федеральных органов, широкие возможности для формирования описанных выше индивидуальных налоговых договоренностей. Несмотря на тот факт, что ряд факторов в 2000 году привел к существенному сокращению доли денежных суррогатов в официальных (отчетных) налоговых доходах субнациональных бюджетов, эта практика сохраняется и в настоящее время. В конце 1999 и начале 2000 года Министерство финансов подписало (продлило) соглашения с большинством региональных администраций, уязвавших предоставление федеральной помощи с соблюдением ряда условий, в том числе - сокращением налоговых доходов в неденежной форме. Кроме того, из-за изменения федеральным казначейством процедуры и правил расщепления налоговых поступлений субнациональные власти в 2000 году фактически лишились возможности получать их долю федеральных налогов денежными суррогатами. Большое количество "живых" денег в экономике регионов и более высокая рентабельность предприятий, ставшие следствием девальвации рубля и роста цен на экспортируемые товары, также способствовали повышению монетизации бюджетных расчетов. На рис. 3 показаны изменения в удельном весе денежных суррогатов в налоговых доходах субнациональных бюджетов с 1995 по первую половину 2000 г. Среднее значение этого показателя в первом полугодии 2000 года упало до 12%, однако в отдельных регионах он оставался на уровне более 30%.

19. Хотя использование субнациональными властями денежных суррогатов в 2000 году действительно сократилось, информация, полученная в ходе посещения в 2000 году ряда российских регионов, дают основания полагать, что приведенные на рис. 3 официальные данные существенно преувеличивают масштабы этого снижения. Поскольку упомянутые выше соглашения между Минфином России и субъектами Федерации об оздоровлении государственных финансов опираются на отчетность налоговых органов, региональные власти в настоящее время применяют схемы, которые позволяют им отчитываться о сокращении применения денежных суррогатов, одновременно продолжая широко использовать их на практике. Некоторые из таких схем предусматривают применение краткосрочных кредитов от "уполномоченных" коммерческих банков. В результате во многих регионах удельный вес денежных суррогатов в финансировании бюджетных расходов может оказаться намного выше доли суррогатов согласно официальной отчетности о налоговых поступлениях. Одним из примеров является следующая операция. Региональная администрация должна профинансировать, во многих случаях в соответствии с требованиями федерального законодательства, расходы бюджетной организации А на сумму К руб. Однако вместо этого администрация переводит бюджетные средства находящейся в ее собственности или контролируемой посреднической фирме. Посредник покупает "товарные векселя" предприятия Б, которые могут быть в любой момент предъявлены этому предприятию для поставки товаров на соответствующую сумму. Поскольку в силу ограниченной ликвидности этих векселей, на рынке они продаются с дисконтом, посредник может купить поставку товаров, «стоящих» К руб. только за $(1-r)K$ руб. Эти товары затем могут быть либо непосредственно поставлены бюджетной организации (и списаны как бюджетные расходы на сумму К руб.), либо включены в бартерную цепочку, в которой предприятие Б поставило бы товары предприятию С, последнее - предприятию Д и так до тех пор пока бюджетная организация в конечном счете не получит товары на сумму К руб. Так как администрация заплатила только $(1-r)K$ руб., а списала бюджетных расходов на К руб., в контролируемый ею "неформальный" бюджет может быть переведено rK руб. Кроме того, администрация устанавливает цены на товары и услуги, вовлеченные в бартерные цепочки, что позволяет ей непосредственно регулировать распределение продукции.

20. Невозможность выполнения, в большинстве случаев, всех федеральных норм и мандатов в отношении бюджетных расходов предоставляет субнациональным властям еще один важный инструмент "неформальной" бюджетной политики - выборочный секвестр расходных обязательств. Так, 25 наиболее крупных федеральных мандатов, указанных регионами в опросе 1999 года, в среднем были профинансированы только на 31%¹⁶. Решение, в какой степени выполнить те или иные обязательства, остается на усмотрении субнациональных властей. В то время как в 1996-1998 гг. суммарный кассовый дефицит консолидированных бюджетов регионов оставался на уровне около 1% ВВП, по ориентировочным оценкам ОЭСР (ОЭСР/ОЭСР (2000b)) дефицит с учетом неисполненных обязательств по 25 наиболее крупным федеральным мандатам достигал как минимум 5,5% ВВП.

21. Подводя итоги данного раздела, необходимо отметить, что несмотря на ряд недавних мер по усилению федерального контроля, субнациональные власти в России сохраняют широкие возможности и сильную заинтересованность для проведения собственной "неформальной" фискальной политики. Похоже, что усилия федерального правительства по борьбе с ней привели лишь к смещению ее центра тяжести от денежных суррогатов к другим инструментам, прежде всего - прямому предоставлению бюджетных услуг предприятиями. Расширившаяся в последнее время практика реструктуризации долгов, обмена долгов на акции, банкротств, по-видимому, еще

¹⁶ С другой стороны, как уже отмечалось, невыполнение этих обязательств приводило к все более широкому распространению блокирования бюджетных счетов по судебным искам.

более усилила зависимость предприятий от региональных администраций. Таким образом, российский бюджетный федерализм по-прежнему характеризуется высокой степенью "неформальной" автономии субнациональных властей, находящейся в резком контрасте с крайне централизованной "формальной" системой межбюджетных отношений.

III) Какой тип реформ необходим российскому бюджетному федерализму?

22. Пронизывающее всю систему межбюджетных отношений России противоречие между формальной централизацией и неформальной автономией субнациональных властей является источником целого ряда серьезных проблем. Во-первых, высокоцентрализованная формальная система, содержащая зачастую невыполнимые требования, препятствует формированию финансовой ответственности на региональном и местном уровнях управления. Это относится не только к контролю со стороны вышестоящих властей, но и к подотчетности субнациональных властей избирателям, поскольку региональные и местные администрации, а также их должностные лица могут с легкостью перекладывать ответственность за состояние финансов региона на федеральный центр. Об этом свидетельствуют периодические кампании по погашению федеральным бюджетом долгов регионов по выплате зарплат, а также продолжение практики распределения некоторой части финансовой помощи регионам за пределами ФФПР (ОЕСД/ОЭСР (2000b)). Во-вторых, вынужденно "теневая" налогово-бюджетная политика субнациональных властей уже сама по себе способствует ориентации на коррумпированные отношения с предприятиями, а не на проведение реформ и поддержку экономического роста, по крайней мере, с двух точек зрения. С одной стороны, по самой своей сути эта политика является непрозрачной и не может отслеживаться нынешними федеральными структурами, в частности, анти-монопольными и контрольными органами. С другой стороны, лежащие в основе этой политики устойчивые неформальные взаимоотношения между чиновниками и «приближенными» предприятиями искажают условия равной конкуренции и снижают эффективность поддержки способного к быстрому росту частного бизнеса. Эти и другие проблемы обусловленные противоречием между формальной централизацией и неформальной децентрализацией обсуждены ниже.

23. Теоретически устранение этого противоречия потребовало бы признания формальной автономии субнациональных властей с одновременной реализацией мер по сокращению сферы проводимой ими "неформальной" политики. Однако стратегия российского правительства во второй половине 1990-х гг. была направлена на сокращение как формальной, так и "неформальной" автономии регионов, что, вероятно, привело лишь к ухудшению ситуации. Эта стратегия проявилась в лишении в 1996 году права региональных и местных властей вводить собственные налоги, в крайне ограниченном перечне в Налоговом кодексе региональных и местных налогов, которые к тому же являются предметом жесткого федерального регламентирования, во все возрастающем бремени федеральных мандатов, в административном подавлении использования денежных суррогатов в бюджетных расчетах, в повышении статуса территориальных подразделений федеральных структур (например, анти-монопольных органов и службы по несостоятельности и банкротству), в усилении ограничений на внешние заимствования, в попытках увязать предоставление финансовой помощи с соблюдением тех или иных условий. Как уже отмечалось, в 2000 году с целью усиления контроля за соблюдением федерального законодательства были созданы 7 федеральных округов, президенту было предоставлено право отстранять от должности губернаторов в случае нарушения федеральных законов. В настоящее время федеральным правительством рассматриваются предложения по отмене крупного регионального налога - налога с продаж, а также переводу субнациональных бюджетов на исполнение территориальными органами федерального казначейства.

24. Реализуемая со второй половины 1990-х гг. стратегия по усилению федерального контроля за регионами вполне объяснима. На федеральном уровне широко распространено мнение о том, что в

начале переходного периода произошла слишком резкая и слишком быстрая децентрализация и что необходимо восстановление утраченных федеральным центром позиций. Кроме того, стремление к большему федеральному регулированию оправдывалось многочисленными примерами нерациональной экономической политики, широко распространенной коррупции и противодействия реформам на региональном уровне. Как уже отмечалось, формальная централизация бюджетной системы позволяли субнациональным властям перекладывать ответственность за свою "неплатежеспособность" на федеральное правительство. В ответ на это федеральный центр пытался еще в большей степени повысить свой контроль за финансовыми потоками. Наконец, воспринимаемая как относительно "анти-реформистская" политическая ориентация многих региональных властей сама по себе служила некоторым оправданием для в целом более "реформистского" федерального правительства предпринимать более жесткие меры в отношении регионов.

25. Тем не менее, все эти попытки усилить федеральный контроль за регионами, направленные лишь на еще большее ограничение формальной автономии региональных властей, в лучшем случае дали неоднозначные, а в худшем - отрицательные результаты. Что самое важное, они не привели к сколько-нибудь существенным позитивным сдвигам в формировании для региональных властей стимулов к более ответственному управлению бюджетами и проведению ориентированной на рыночные реформы экономической политики.¹⁷ Регионы компенсировали сужение своей автономии расширением сферы "неформальной" бюджетной деятельности. Усиление нагрузки на региональные бюджеты за счет федеральных мандатов лишь ухудшило условия для проведения ответственной бюджетной политики и еще более расширило возможности для перекладывания финансовой ответственности на федеральный центр.

26. В такой большой и внутренне неоднородной стране как Россия централизованный контроль всегда и в особенности в условиях демократизации будет весьма ограниченным. Даже при полном отказе от федерализма сходные с описанными выше проблемы существовали бы во взаимоотношениях между центральными, региональными и местными административными органами, входящими в "унитарную" иерархическую структуру. По нашему мнению, создание в Российской Федерации для субнациональных властей эффективных стимулов проводить рациональную и ответственную налогово-бюджетную политику будет в основном определяться экономическими, а не административно-дисциплинарными механизмами. Региональные и местные власти не смогут в сколько-нибудь значительной степени ощутить ответственность за состояние своих бюджетов и последствия принимаемых решений до тех пор, пока они не будут обладать реальной финансовой самостоятельностью в рамках четких и реально выполнимых требований бюджетного законодательства. В ряде исследований выдвинуто предположение о том, что конкуренция между регионами, обладающих высокой степенью налогово-бюджетной автономии, внесла решающий вклад в успешное развитие и экономический рост таких стран, как Нидерланды XVI и XVII веков, Англия XVIII века, США и, из более поздних примеров, Китай.¹⁸

27. С другой стороны, в ряде работ аргументируется, что децентрализация может привести к разочаровывающим и даже катастрофическим результатам, сохраняя при этом искаженность стимулов для субнациональных властей. Действительно, Россия, по крайней мере, частично могла

¹⁷ Одним из позитивных последствий финансового кризиса середины 1998 года стало ужесточение условий для субнациональных заимствований, создавшее стимулы к проведению более ответственной бюджетной политики.

¹⁸ Исследования в рамках так называемого «федерализма, сохраняющего рынок» продолжают расширяться. См., например, North and Weingast (1989), Weingast (1995), Monitola et al (1995), McKinnon (1997), Roland and Qian (1998), Jin et al (1999), Carenga and Weingast (2000), Weingast (2000).

бы рассматриваться примером именно этого случая. Шлейфер и Трейсман (Shleifer and Treisman (2000)) и Трейсман (Treisman (1999b)) увязывают высокую (по крайней мере, неявно) налогово-бюджетную автономию региональных властей в России с сокращением доходов федерального бюджета и растущей общей несбалансированностью бюджетной системы в 1995-1998 гг. Исходя из этого, оптимальная децентрализация бюджетной системы России должны учитывать не только потенциальные угрозы, отмеченные в экономической литературе, но и причины, объясняющие, почему высокая степень "неформальной" автономии субнациональных властей в России пока не привела к формированию благоприятных для развития предпринимательства и экономического роста условий, как это, например, произошло в Китае. Завершающая часть данного раздела посвящена обсуждению именно этих вопросов.

28. Как отмечается в экономической литературе, большая часть недостатков децентрализации и автономии касается так называемых "мягких бюджетных ограничений", отражающих возможности субнациональных властей оказывать давление на федеральный центр с целью покрытия "непредвиденных" финансовых обязательств или устранения угрозы банкротства.¹⁹ Если федеральное правительство по политическим или иным причинам не в состоянии выдержать жесткие бюджетные ограничения, децентрализация властных полномочий не только не приведет к росту экономической эффективности, но и может подорвать макроэкономическую стабильность. Полагаясь на возмещение федеральным центром финансовых потерь, субнациональные власти, как правило, будут иметь весьма низкую заинтересованность в ответственном управлении бюджетами, а необходимые для компенсации их потерь средства, получаемые за счет заимствований или денежной эмиссии, могут привести к финансовому кризису. Некоторые экономисты связывают кризисы в Аргентине в 1980-х гг. и в Бразилии в 1980-начале 1990-х гг. именно с такими «мягкими» бюджетными ограничениям.²⁰ Рассмотрев только развивающиеся и переходные экономики, Фукасаку и де Мелло (Fukasaku and de Mello Jr. (1998)) обнаружили статистически значимую обратную зависимость между сбалансированностью бюджетной системы и степенью ее децентрализации, измеренной долей субнациональных бюджетов в общих бюджетных расходах и долей трансфертов из центрального бюджета в их доходах. Аналогично, Родден (Rodden (1999)) показал зависимость дефицита бюджетов от высокой доли трансфертов в доходах субнациональных бюджетов и меньших ограничений на субнациональные заимствования. Приняв во внимания ряд других факторов, Трейсман (Treisman (1999a)) установил, что федеративные государства в среднем испытывают больше трудностей в снижении высоких темпов инфляции..

29. Как было показано выше, в настоящее время Россия не является страной с высокой средней долей федеральной помощи в доходах субнациональных бюджетов, однако при этом сохраняется ее ориентация на возмещение текущих дефицитов этих бюджетов. Фактически высокоцентрализованная бюджетная система является основной проблемой, не позволяющей федеральному правительству установить более жесткие ограничения на предоставление финансовой помощи. До тех пор, пока снижение (или рост) отчетных бюджетных доходов или расходов практически не зависят от политики субнациональных властей, весьма сложно не только соблюдать, но даже и объяснять жесткость политики трансфертов. Более четкое разграничение ответственности и большая степень "официальной" самостоятельности субнациональных властей потенциально обеспечивают прочный фундамент для усиления жесткости бюджетных ограничений в рамках более объективной и прозрачной системы трансфертов. Кроме того, хотя прямое федеральное регулирование может улучшить политику трансфертов внутри регионов (см. ниже),

¹⁹ Концепция «мягких бюджетных ограничений» была предложена Корнаи (Kornai (1986)) и затем частично формализована Дьюатрипом и Маскином (Dewatripont and Maskin (1995)). См. также (McKinnon (1997)).

²⁰ См. Dillinger and Web (1999), Prud'homme (1995), Saiegh and Tammasi (1998), Wildasin (1997).

эффективность этого регулирования в решающей степени будет зависеть от системы стимулов для региональных властей.

30. В целом соглашаясь с основными выводами указанного выше исследования (Shleifer and Treisman (2000)) о том, что давление региональных властей внесло определенный вклад в обострение финансовых проблем федерального бюджета в 1995-1998 гг., необходимо особо отметить ряд обстоятельств. Прежде всего, это не было результатом "формальной" (законодательно установленной) децентрализации ни финансовых ресурсов, ни властных полномочий в налогово-бюджетной сфере. Напротив, как подчеркивается выше, законодательные и иные меры федерального центра в течение данного периода были направлены на усиление федерального контроля за субнациональными финансами. После принципиального изменения в середине 1990-х гг. денежной политики, обусловившего резкое сокращение "мягких" кредитов Центрального Банка, субнациональным властям пришлось в основном полагаться на собственные (главным образом, "неформальные") фискальные инструменты, обеспечивающие доступ к финансовым ресурсам и финансовую самостоятельность. Как уже отмечалось, некоторые из этих инструментов негативно повлияли на собираемость федеральных налогов. Однако, по нашему мнению, решением этой проблемы стала бы формальная система межбюджетных отношений, которая обеспечила бы доступ региональных властей к достаточно значимой части налоговых ресурсов в "обмен" на четко закрепленную в законодательстве политическую и экономическую ответственность за их использование.

31. Берд (Bird (1999)) рассматривает проблему, имеющую прямое отношение к определению форм и степени децентрализации бюджетной системы России. Он подчеркивает, что федеративные страны с развивающейся или переходной экономикой зачастую попадают в ловушку несоответствия налоговой базы субнациональных властей их расходным обязательствам. В этих условиях децентрализация, как правило, сопровождается вызывающим тревогу увеличением федеральных трансфертов и росту политических трудностей в их распределении по жестким критериям и процедурам. Хотя из-за сложившейся практики расщепления налоговых поступлений размер трансфертов в России относительно невелик, здесь также имеет место чрезмерная передача расходных обязательств на региональные бюджеты. Принимая во внимание недостатки расщепления налоговых доходов, о которых говорилось выше, ниже приводятся аргументы в пользу полного разделения налогов и налоговых доходов между уровнями бюджетной системы России. Таким образом, налоговая база субнациональных властей, достаточная для обеспечения их возросшей самостоятельности и ответственности, является основополагающей предпосылкой для успеха реформы межбюджетных отношений.

32. Еще один принципиально важный вопрос касается механизма, увязывающего друг с другом более высокую ответственность и большую самостоятельность субнациональных властей. Реалистичная формальная система межбюджетных отношений с четким разграничением налогово-бюджетной ответственности является для этого необходимым, но не всегда достаточным условием. В недавней публикации Бланчард и Шлейфер (Blanchard and Shleifer (2000)) уделили особое внимание этой проблеме, предположив, что именно она определяет основополагающие различия между Россией и Китаем с точки зрения межбюджетных отношений. Демократические институты в России все еще слабы для того, чтобы обеспечить достаточную политическую ответственность избираемых населением региональных лидеров при том, что вплоть до недавнего времени (и в особенности после губернаторских выборов 1996 года) федеральные власти имели весьма ограниченные возможности для воздействия на губернаторов и региональные администрации в случае неэффективного управления или нарушений федерального законодательства. Китай, напротив, имеет высокоцентрализованную политическую систему, с вертикальной иерархией и соподчинением должностных лиц, что позволяет центру смещать явно или "особо" коррумпированных должностных лиц провинций. Бланчард и Шлейфер утверждают, что угроза

отстранения от должности может иметь первостепенное значение для чиновников регионального уровня при выборе между реформо-ориентированной политикой и установлением коррумпированных отношений с предприятиями. Таким образом, эти авторы полагают, что достигающая поставленных целей децентрализация бюджетной системы России должна сопровождаться усилением политической централизации. Принятое в 2000 году законодательство, давшее президенту России право отстранять от должности губернаторов, выглядит шагом именно в этом направлении. По нашему мнению, установленный федеральными законами механизм по усилению финансовой ответственности на региональном уровне действительно является ключевой предпосылкой для эффективной децентрализации бюджетной системы России. Исходя из этого, как в Обзоре ОЭСР (ОECD (2000)), так и в программе российского правительства (Программа...2000) предлагается разработать законодательную базу для института банкротства региональных администраций с возможным или даже обязательным введением вышестоящими властями внешнего финансового управления (см. ниже).

33. Другие важные различия между Россией и Китаем связаны с более сложными для России стартовыми условиями переходного периода, в частности, наличием крупных убыточных предприятий, являющихся важнейшей составной частью экономической и социальной инфраструктуры большинства российских регионов. Региональные власти не только несли социальные и политические издержки ликвидации (реструктуризации) этих предприятий, но и оказались подверженными давлению со стороны вовлеченных в эти процессы различных групп влияния (крайне низкая "официальная" зарплата государственных и муниципальных служащих, включая лиц, принимающих ответственные финансовые решения, также повышает вероятность коррупции). Более низкий уровень промышленного развития дает основания полагать, что для многих провинций Китая эта проблема не столь остра, как в России.²¹

34. Наконец, "официальные" бюджеты субъектов Российской Федерации находятся под гораздо более жестким контролем со стороны федерального центра, чем финансы провинций Китая.²² Выше уже назывались 3 основных негативных последствия такого контроля: (а) неспособность федерального центра делегировать на места соответствующую ответственность за состояние субнациональных финансов; (б) тот факт, что "неформальная" политика, проводимая субнациональными властями для того, чтобы избежать этого контроля, не отслеживается федеральным центром и (в) необходимость проведения такой политики путем вступления в индивидуальные договорные отношения с крупными «покровительствуемыми» предприятиями. Учитывая неэффективность мер, направленных на усиление централизованного контроля, следует указать и на другие их негативные последствия. Литвак (Litwack (2000)) рассматривает случай, когда центральное правительство не в состоянии полностью отслеживать (неформальную) деятельность субнациональных властей, однако контролирует их "официальные" бюджеты, устанавливая и собирая (предусмотренные законодательством) налоги и регламентируя расходы.

²¹ Берковитц и Ли (Berkowitz and Li (1999)) аргументируют, что «прямое» в первом и «косвенное» во втором случае налогообложение на субнациональном уровне является основным различием между межбюджетными отношениями в России и Китае. Они полагают, что в России общий уровень налогообложения слишком высок, так как каждый уровень власти не учитывает внешние эффекты вводимых им налогов. Хотя формальная система расщепления налогов и централизованного контроля за налоговыми ставками ограничивает эти эффекты, неформальные отношения между органами власти и предприятиями, по-видимому, действительно характеризуются такого рода проблемами. По сути это весьма напоминает явление «дезорганизованной коррупции», описанное Шлейфером и Вишни (Shleifer and Vishny (1993)). Однако, по нашему мнению, не вполне очевидно, что оно менее значимо и для Китая, поскольку уровень коррупции на региональном уровне там также считается весьма высоким.

²² См. Monitola, Weingast, and Qian (1995), OECD/ОЭСР (2000b).

Показано, что даже при абсолютно «лояльном» центральном правительстве, такая система приведет к более высокой налоговой нагрузке на бизнес и инвестиции, чем в случае полной децентрализации. К тому же, дополнительные меры по усилению централизованного контроля, увеличивающие для субнациональных властей издержки по использованию "неформальных" инструментов фискальной политики, могут даже ухудшить ситуацию. Это объясняется следующим образом. Центр заинтересован в увеличении (отчетных) расходов субнациональных бюджетов в целях отвлечения инициативы и ресурсов субнациональных властей от "неформальной" деятельности. Однако бремя этих дополнительных расходов в сочетании с сохраняющейся (хотя, возможно, и меньшей) неформальной активностью приводит к росту налоговой нагрузки и увеличению регионального бюджета. Более того, меры, увеличивающие издержки "неформальных" бюджетных операций, могут иметь негативный эффект, поскольку часть дополнительных издержек, вероятно, будет возмещаться за счет более высокого ("неформального") налогообложения. Коррупция также может превратить реализуемые с благими намерениями попытки отслеживания и подавления "неформальной" деятельности в аналогичное по своим негативным последствиям дополнительное бремя для бизнеса.

IV) Основные направления реформы межбюджетных отношений

35. Предлагаемая в настоящей работе реформа межбюджетных отношений отталкивается от идей концепции "федерализма, сохраняющего рынок", сформулированной Б.Уэйнгастом и рядом других авторов (Weingast (1995), Monitola, Weingast, and Qian (1995)). В рамках этой концепции доказывается, что сочетание в ряде стран следующих 5 условий сыграло решающую роль в их успешном экономическом развитии: 1) эффективное федеративное устройство (наличие нескольких уровней власти с четко установленными полномочиями и ответственности), 2) высокая степень автономии субнациональных властей в проведении экономической политики в пределах их территорий, 3) общепризнанные полномочия центральных властей обеспечивать единый рынок и отсутствие барьеров для перемещения товаров и факторов производства, 4) разделение доходов и возможности для заимствований находятся в рамках жестких бюджетных ограничений, и 5) разграничение полномочий и ответственности характеризуется институциональной устойчивостью, которая не может быть нарушена в одностороннем порядке или по договоренности органов власти.

36. По нашему мнению, эффективная стратегия реформирования межбюджетных отношений в России может опираться на ряд преимуществ "федерализма, сохраняющего рынок". Такая стратегия подразумевает действия в 6 основных направлениях: (1) обеспечение закрепленной в законодательстве автономии региональных и местных властей с четким разграничением налоговых и расходных полномочий, (2) прояснение расходных обязательств субнациональных властей, в том числе - законодательные гарантии автономии в их финансировании за счет достаточной для этого собственной налоговой базы, (3) передача с регионального на федеральный уровень дополнительных доходов и расходных обязательств с постепенной децентрализацией финансовых ресурсов в средне- и долгосрочной перспективе, (4) создание правовой базы для введения института банкротства и внешнего финансового управления субнациональными бюджетами, (5) реформа политики трансфертов с целью повышения ее прозрачности и стабильности, (6) обеспечение федеральными властями свободы торговли и мобильности факторов производства, а также соблюдения базового федерального законодательства экономического характера, в частности, закона о конкуренции.²³

²³ В общем виде эти предложения были сформулированы в (OECD/OЭСР (2000b), Лавров, Литвак, и Сазерлэнд (2000)). В дальнейшем сходные по сути меры были поддержаны в (Лавров (2000), Христенко (2000)) и отражены в разделе о реформе межбюджетных отношений экономической программы российского правительства (Программа, ... (2000), разработанной весной и одобренной в июле 2000 г.

37. Эти меры могут не в полной мере соответствовать дословным требованиям "федерализма, сохраняющего рынок", главным образом, вследствие сохраняющейся и даже усиливающейся роли федерального центра. Тем не менее, по нашему мнению, в настоящее время именно они в наибольшей степени отвечают специфике России, в том числе - с точки зрения более активного использования преимуществ "федерализма, сохраняющего рынок". «Официальная» налогово-бюджетная политика субнациональных властей станет более независимой, финансовое состояние региональных и местных бюджетов будет напрямую зависеть от ее результатов, региональные и местные власти будут самостоятельно управлять своими ("официальными") расходами и отвечать за соотношение "издержек" и "выгод" принимаемых ими решений. Одновременно конкуренция, в рамках жестких бюджетных ограничений, между регионами за экономическую активность и инвестиции создаст заинтересованность региональных властей проводить политику, ориентированную на экономические реформы и содействие экономическому росту. Четкие и реально выполнимые требования бюджетного законодательства позволят требовать их безусловного соблюдения, что повысит бюджетную ответственность субнациональных властей и приведет к сокращению находящейся на грани законности их "неформальной" деятельности. Поскольку предлагаемые меры существенно уменьшат заинтересованность иметь "теневые" бюджеты, они окажутся более действенными, чем любое ужесточение прямого федерального контроля за субнациональными финансами. Разумеется, коррумпированные, искажающие условия равной конкуренции взаимоотношения между субнациональными администрациями и предприятиями не могут исчезнуть мгновенно, а улучшение ситуации в данной сфере зависит не только от межбюджетных отношений, но и от других факторов. Однако, по нашему мнению, предлагаемая в настоящей работе стратегия реформ, наряду с другими результатами, может помочь в формировании условий для успешного решения и/или снижения остроты этих проблем. .

А) Увеличение размеров федерального бюджета

38. По нашему мнению, расширение «официальной» автономии региональным и местным властям должно сопровождаться, по крайней мере, в краткосрочной перспективе, увеличением относительных размеров федерального бюджета. Для этого есть несколько причин. Во-первых, значительная часть расходов на социальную защиту населения, за которые в настоящее время отвечают субнациональные власти, более эффективно управлялись бы на федеральном уровне. Только федеральное правительство может учесть в своей политике исключительно острые межрегиональные диспропорции в уровне жизни населения и налоговом потенциале. Кроме того, конкуренция субнациональных властей за экономическую активность и инвестиции может привести к резкому сокращению средств, выделяемых регионами и муниципалитетами на социальную защиту населения, что могло бы вызвать крайне негативные социальные и политические последствия. Как показано на рис. 2, несмотря на резкие межрегиональные различия, размеры федеральных трансфертов в России остаются относительно низкими.²⁴ Повышение прямой роли федерального правительства в социальной защите населения снизило бы потребность в финансовой помощи регионам общего (нецелевого) характера. Во-вторых, передача финансовой ответственности за федеральные мандаты федеральным властям должна способствовать оптимизации и сокращению этих мандатов. В-третьих, создание законодательной базы для обеспечения финансовой ответственности и жестких бюджетных ограничений для

²⁴ Относительный уровень трансфертов в России низок по сравнению не только с развивающимися или переходными экономиками, но и развитыми странами. Хотя на рис. 2 Германия по размеру трансфертов уступает России, это соотношение не отражает реального положения дел, поскольку в Германии значительная часть перераспределяемых между землями в рамках «горизонтального» выравнивания налоговых поступлений не подпадает под категорию федеральной финансовой помощи.

субнациональных властей, а также повышение квалификации персонала их финансовых органов, потребует определенного времени. В этих условиях, а также учитывая необходимость поддержания макроэкономической стабильности, по нашему мнению, вряд ли следует сегодня рекомендовать передачу на субнациональный уровень ответственности за половину бюджетных доходов и расходов. В дальнейшем, по мере формирования механизмов, обеспечивающих финансовую самостоятельность и ответственность, развития конкуренции между регионами, и снижения социального неравенства доля субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете должна расти, а федерального - сокращаться.

Б) Автономия в расходах

39. Необходимо развитие законодательства, обеспечивающего "официальную" автономию субнациональных властей в области бюджетных расходов. Во-первых, в Бюджетный кодекс следует внести поправки, не только четко разграничивающие расходы между уровнями бюджетной системы, но и гарантирующие права субнациональным властям самостоятельно определять размеры, структуру и порядок финансирования расходов очевидно регионального и местного характера. В настоящее время даже сугубо региональные и местные расходы подвержены жесткому федеральному регламентированию. Как было показано выше, стремление избежать такого регулирования является одной из основных причин возникновения на региональном и местном уровне "неформальных" бюджетов. Во-вторых, по предметам совместного ведения (статья 72 Конституции Российской Федерации) должны быть приняты отдельные "отраслевые" законы, направленные на разграничение расходных полномочий и обеспечение автономии субнациональных властей по конкретным позициям. В целом, следует стремиться к полной автономии того или иного уровня власти в определении объема, структуры и финансировании определенных видов расходов. Однако в таких важных областях совместного ведения, как образование и здравоохранение, может оказаться эффективным (дополнительное) доленое софинансирование региональных и местных расходов федеральными субсидиями, увязанными с соблюдением в регионах общенациональных минимальных стандартов количества и качества соответствующих бюджетных услуг.

40. Исключительно важным направлением реформы является освобождение субнациональных властей от бремени нефинансируемых федеральных мандатов. Значительная часть этих мандатов должна быть отменена в законодательном порядке, а финансовая ответственность за оставшиеся мандаты передана на федеральный уровень. Специальным законодательством должно быть запрещено возлагать на субнациональные власти нефинансируемые или частично финансируемые федеральные мандаты. Для остающихся федеральных мандатов по расходам на социальную защиту населения могут быть предусмотрены 2 основных варианта: финансирование непосредственно из федерального бюджета или предоставление регионам целевых субвенций на их выполнение. Второй вариант позволит более эффективно использовать административные и информационные преимущества региональных и местных властей, а также избежать сбоев в финансировании этих расходов, возможных при их передаче в федеральный бюджет. Однако его серьезным недостатком является возможность торга и связанная с этим необъективность и нестабильность в распределении соответствующих субвенций.²⁵ В России на региональном уровне представлены различные федеральные органы, в том числе относительно развитая сеть федерального казначейства, в то время как большинству регионов еще только предстоит создать механизмы и структуры для обеспечения целевого использования этих средств. Эти обстоятельства свидетельствуют в пользу прямого включения основной части расходов на социальную защиту населения в федеральный

²⁵ В ряде последних исследований эффективность федеральных целевых грантов как инструмента политики трансфертов поставлена под сомнение (см. McKinnon and Nechyba (1997), Inman and Rubinfeld (1997)).

бюджет, с возможным использованием в течение переходного периода системы субвенций для того, чтобы снизить риски изменения системы финансирования. При этом по некоторым категориям расходов, где особенно важны информационные и административные преимущества субнациональных властей и в дальнейшем могут применяться федеральные субвенции.

41. Следует отказаться от федерального регулирования заработной платы в бюджетной сфере, финансируемой из региональных и местных бюджетов. Это регулирование может считаться особым видом федерального нефинансируемого мандата, составляющего около 20-30% расходов субнациональных бюджетов. Обеспечение реальной самостоятельности и ответственности региональных и местных властей, предоставление им адекватных налоговых полномочий, стабильность в распределении федеральных трансфертов должны создать предпосылки для децентрализации полномочий по установлению уровня зарплаты и регулированию занятости в бюджетной сфере. В случае, если такая децентрализация приведет резкому ухудшению ситуации в отдельных регионах, может быть предусмотрена ограниченная по объемам и срокам предоставления финансовая помощь из федерального бюджета, направленная на поддержку минимального уровня заработной платы. При этом размер данной помощи должен определяться по единым для всех регионов нормативам, а не по фактической численности занятых и уровню зарплаты в бюджетной сфере.

42. Повышению качества управления расходами на субнациональном уровне способствовала бы разработка оценочных критериев и стандартов "лучшей практики" бюджетной политики субнациональных властей. Следует обеспечить публичное, максимально широкое распространение среди населения и потенциальных инвесторов основанных на них "рейтингов" региональных и местных администраций.

43. С целью снижения рисков переходного (к более четкому разграничению расходных полномочий) периода может быть использована стратегия "обмена" расходными обязательствами, сохраняющая, насколько это возможно, сложившиеся пропорции между уровнями бюджетной системы. Например, передача на федеральный уровень обязательств по финансированию социальной защиты населения может сопровождаться передачей на региональный уровень расходов на начальное и среднее профессиональное образование.

В) Автономия в налоговой политике

44. Широкое применение в России расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы позволяло ограничить общий размер финансовой помощи регионам. Некоторые эксперты даже рекомендовали применять индивидуальные нормативы отчислений от федеральных налогов с тем, чтобы еще в большей степени сократить зависимость тех или иных регионов от федеральных трансфертов (Лексин, Швецов (1999)). Однако в целом недостатки системы расщепления налоговых поступлений перевешивали ее преимущества. Как уже отмечалось, до тех пор, пока субнациональные власти формально не являются основными получателями результатов своих налоговых усилий, у них будет сохраняться сильная мотивация к смещению своей активности за пределы "официального" бюджета со всеми вышеперечисленными негативными последствиями. МакКиннон и Нечуба (McKinnon and Nechyba (1997)) убедительно показывают, что в общем случае четкое разделение расходных и налоговых полномочий является важной предпосылкой для усиления финансовой ответственности и соблюдения жестких бюджетных ограничений. Расщепление налоговых поступлений по своей сути включает элемент политического торга, что уже само по себе предполагает его "мягкость". Действующее законодательство, позволяющее федеральным властям ежегодно менять нормативы расщепления налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, превращает разделение доходов в крайне политизированный и неэффективный процесс.

45. По нашему мнению, нынешняя система расщепляемых налогов должна быть заменена четким закреплением каждого налога за тем или иным уровнем бюджетной системы. Кроме того, должны быть существенно расширены права региональных и местных властей по введению налогов и определению их ставок. Только при этих условиях региональные и местные администрации будут полностью отвечать за состояние своих бюджетов. Однако в российском контексте вопрос о степени налоговой автономии субнациональных властей является весьма сложным и дискуссионным. Новый Налоговый кодекс содержит крайне узкий перечень региональных и местных налогов, но и в этих рамках в налоговое законодательство могут быть внесены поправки, направленные на расширение налоговой базы и полномочий субнациональных властей, в частности, за счет предоставления им права вводить надбавки к ставкам по федеральным налогам и снятия ограничений по установлению ставок и определению налогооблагаемых баз по региональным и местным налогам. Самостоятельность субнациональных властей могла бы быть укреплена формированием их собственных налоговых и казначейских служб. В средне- и долгосрочной перспективе по мере развития законодательной базы субнациональных финансов и ответственности, субъектам Федерации и муниципальным образованиям могли бы быть предоставлены более широкие права по введению и регулированию их собственных налогов. Одновременно с отказом от расщепления налогов в Бюджетный кодекс должны быть внесены поправки, отменяющие действующую норму о разделении налоговых поступлений между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации в пропорции 50 на 50.

46. Как уже говорилось выше, ключевой предпосылкой для успеха этой реформы является предоставление регионам налоговых полномочий, соответствующих, по крайней мере, для большинства регионов, их основным расходным обязательствам. Ряд наименее развитых регионов по-прежнему в основном будет полагаться на федеральную поддержку, однако в любом случае расширение налоговых полномочий будет способствовать дальнейшему развитию более объективной и прозрачной методики распределения трансфертов. В классической теории общепризнанно, что региональным и местным властям в наибольшей степени подходят налоги с недвижимой или формируемой на месте налоговой базой, что позволяет избежать негативных внешних эффектов и других проблем в управлении ими.²⁶ Однако, как отмечалось в предыдущем разделе, Берд (Bird (1999)) показывает, что в распоряжении региональных властей должны быть такие крупные налоги, как, например, налог с продаж или (региональный) НДС. Не так давно введенный в России региональный налог с продаж является стабильным и легко управляемым источником доходов для субнациональных бюджетов и может лечь в основу реальной налоговой автономии региональных властей. Даже связанные с этим налогом внешние эффекты, как отмечено выше, могут способствовать проведению более ответственной налоговой политики на местах. При этом, хотя в результате передачи на федеральный уровень таких крупных налогов как (федеральный) НДС доходы "официальных" бюджетов регионов сократятся, одновременно должны быть уменьшены и их расходные обязательства.

Г) Финансовая ответственность и субнациональные заимствования

47. Во втором разделе настоящей работы подчеркивалось, что предоставление субнациональным властям реальной самостоятельности и ответственности является ключевым фактором проведения эффективной децентрализации бюджетной системы. Сложившаяся в 1990-е годы в России система межбюджетных отношений не обеспечивала должной ответственности субнациональных властей за свою платежеспособность, эффективное управление финансами, соблюдение федерального законодательства. Частично это было обусловлено крайне высокой централизацией "официальных"

²⁶ См., например, Oates (1972).

межбюджетных отношений, что делало весьма сложным и даже нерациональным возложение на регионы такой ответственности. Формирование системы с выполнимыми и едиными для всех требованиями, четким разграничением расходных и налоговых полномочий - основополагающее условие для формирования ответственности и подотчетности субнациональных властей. В то же время требуются дополнительные механизмы для обеспечения ответственности региональных и местных властей за проводимую ими финансовую политику. Недавно принятый закон, позволивший президенту отстранять от должности глав администраций в случае неоднократного нарушения федеральных законов, уже усилил влияние федерального центра на регионы. Кроме того, финансовая ответственность может быть укреплена путем законодательного закрепления института банкротства (неплатежеспособности) субнациональных администраций и возможности введения вышестоящими властями режима временного внешнего финансового управления. Хотя такой механизм не типичен для федеративных государств, специфика российских условий, в том числе - слабость пока лишь формирующихся демократических институтов, по нашему мнению, служит достаточным основанием для его введения. Мы также полагаем, что подобный институт мог бы с пользой применяться и в некоторых других федерациях. Наряду с неплатежеспособностью субнациональных властей, внешнее управление могло бы также вводиться при других очевидных случаях безответственной бюджетной политики и нарушений федерального законодательства.

48. Как было показано выше, быстрый рост субнациональных долгов привел к долговому кризису и неплатежеспособности многих российских регионов. Ряд субъектов Федерации оказались неплатежеспособными даже раньше федерального правительства (августа 1998 года), а значительная часть регионов в настоящее время фактически являются банкротами. В результате этого кризиса большинство регионов имеют крайне ограниченные возможности заимствований на финансовых рынках. До тех пор, пока федеральное правительство четко дает понять потенциальным кредиторам, что оно ни в каком виде не будет гарантировать субнациональные заимствования, эти ограничения будут оставаться весьма жесткими даже при отсутствии формальных запретов на эмиссию регионами долговых инструментов. Несмотря на это, возможность региональных администраций оказывать давление на действующие в пределах их территорий предприятия и финансовые институты может служить оправданием для дополнительных временных ограничений на субнациональные заимствования. Однако большинство таких ограничений должно постепенно отменяться в целях развития рынка региональных заимствований и конкуренции между регионами за более высокие кредитные рейтинги. В любом случае, субнациональные власти, видимо, будут обладать "неформальными" способами заимствований, в основном через подконтрольные структуры.

Д) Федеральные трансферты

49. Описанное выше четкое разделение расходных и налоговых полномочий будет способствовать предпринимаемым в последнее время мерам по повышению прозрачности и объективности распределения федеральных трансфертов, усилению их целевой направленности и концентрации в наименее обеспеченных регионах.

Е) Автономия на местном уровне

50. Принимая во внимания размеры многих субъектов Российской Федерации, обеспечение налогово-бюджетной автономии местных органов власти является важнейшей частью предлагаемой реформы. В основном здесь могут применяться те же самые принципы и подходы, что и в отношении автономии региональных властей: четкие расходные полномочия и ответственность, адекватная налоговая база с правом введения собственных налогов, отсутствие нефинансируемых мандатов и т.д. В действующее законодательство, прежде всего, Бюджетный и Налоговый кодексы должны быть внесены поправки с тем, чтобы в явном виде отразить все 3, а не 2, как это в основном

имеет место сейчас, уровня бюджетной системы. Однако вопрос о бюджетной автономии местных властей требует отдельного рассмотрения ряда весьма сложных аспектов.

51. Как отмечалось в разделе 2, в России существует множество типов единиц местного уровня - от крупных городов с недотационными бюджетами и существенным налоговым потенциалом до мелких сельских администраций, в бюджетном отношении полностью зависящих от вышестоящих властей. Эти единицы могут иметь статус муниципальных образований или входить в состав других муниципалитетов. Закон о местном самоуправлении, позволивший каждому поселению получить статус муниципального образования, усложнил условия для реформирования межбюджетных отношений, поскольку многообразие муниципальных образований (как уже существующих, так и способных появиться при делегировании на местный уровень налоговых полномочий) затрудняет выработку и применение общих механизмов, обеспечивающих их самостоятельности и ответственность. Более того, в правовом отношении муниципальные образования даже не входят в систему органов государственной власти, что создает не только технические, но и содержательные проблемы в предоставлении им тех или иных расходных или налоговых полномочий.

52. Возможным решением этих проблем стало бы создание в субъектах Федерации более крупных, чем большинство муниципальных образований, территориальных единиц, имеющих органы государственной власти. По сути, эти единицы (большие города и бывшие административные районы) уже существуют. Большинство из них имеет статус муниципальных образований, другие - являются территориальными подразделениями региональных администраций, взаимодействующими с более мелкими муниципальными образованиями. Рамочное федеральное законодательство могло бы установить общие принципы создания 3-го, местного, уровня государственной власти с выборными властями, не заменяющего, а дополняющего местное самоуправление. В этом случае в федеральном законодательстве за местными органами государственной власти могли бы быть четко закреплены, в соответствии с изложенными выше подходами, бюджетные и налоговые права и обязанности. При этом каждому поселению по-прежнему должно гарантироваться право на получение статуса муниципального образования, с соответствующими ему налоговыми полномочиями и расходными обязательствами. Однако государственные функции (в области образования, здравоохранения и т.д.) должны быть в явном виде переданы вновь созданным местными органами государственной власти, непосредственно взаимодействующими (в том числе на договорной основе) с органами местного самоуправления.

53. В нынешних российских условиях успешное обеспечение реальной автономии местного уровня власти неизбежно будет зависеть от региональных властей и их интересов. Когда (если) субъекты Федерации получат законодательно установленную финансовую самостоятельность, у них появится большая заинтересованность в создании аналогичных условий для местных органов власти. Таким образом, упорядочивание налогово-бюджетных отношений между федеральным центром и субъектами Федерации должно рассматриваться в качестве важнейшего условия для развития эффективного местного (само)управления.

V) Экономическая программа российского правительства 2000 года и перспективы реформы межбюджетных отношений

54. 2000 год может оказаться поворотным пунктом в формировании в России реального бюджетного федерализма. В своей экономической программе (Программа...2000) российское правительство одобрило комплексную реформу межбюджетных отношений, во многом отвечающую предложениям настоящей работы и ранее вышедшего Обзора экономики Российской Федерации (OECD/ОЭСР (2000b)). В данной программе четко указывается, что «региональные органы власти и управления должны обладать полномочиями и значительной самостоятельностью

в проведении налогово-бюджетной политики".²⁷ Предлагается внести поправки в Бюджетный кодекс, направленные на упорядочивание расходных полномочий, укрепление самостоятельности властей разных уровней и их ответственности за финансирование принимаемых решений. В Программе заявлена цель перейти от расщепления налоговых поступлений к принципу "один налог - один бюджет", с возможностью создания в будущем самостоятельных региональных налоговых и казначейских органов. Должно быть принято законодательство по вопросам неплатежеспособности субнациональных властей и введения для них внешнего финансового управления с внесением соответствующих поправок в Бюджетный кодекс. НДС должен полностью зачисляться в федеральный бюджет, при том, что 15%, ранее поступавшие в региональные бюджеты, будут направлены в Фонд компенсаций, создаваемый для финансирования (через региональные бюджеты) наиболее крупных из остающихся федеральных мандатов. В дальнейшем, по крайней мере, часть этих мандатов должна быть переведена в федеральный бюджет и финансироваться через федеральное казначейство. Будет продолжена реформа механизма трансфертов, в том числе - с отменой так называемых "взаимных расчетов" и введением долевых субсидий для софинансирования расходов региональных бюджетов на образование и здравоохранение с учетом соблюдения федеральных стандартов количества и качества предоставляемых бюджетных услуг. В других разделах Программы подчеркивается необходимость обеспечения единого экономического пространства и устранения барьеров для перемещения рабочей силы, инвестиций, других факторов производства. Наконец, в Программе указывается на возможность проведения реформы на местном уровне управления.

55. Реализация различных разделов данной Программы уже началась. Проект федерального бюджета на 2001 год предусматривает зачисление 100% НДС в федеральный бюджет, а 99% подоходного налога - в консолидированные бюджеты регионов. Это может рассматриваться в качестве определенного шага к закреплению различных налогов за разными уровнями бюджетной системы. В проекте бюджета также предложено создание Фонда компенсаций для финансирования двух крупных федеральных мандатов: пособий на детей и социальной защиты инвалидов. Еще один мандат, связанный с предоставлением льгот военнослужащим и сотрудникам правоохранительных органов, полностью переведен на финансирование из федерального бюджета. Начиная с 2001 года распределение трансфертов Фонда финансовой поддержки регионов практически не будет зависеть от налоговой и бюджетной отчетности, что создаст стимулы к более рациональной и ответственной финансовой политике в регионах.

56. Тем не менее планы реформирования межбюджетных отношений в России до конца не определены, оставаясь предметом острых дискуссий. Это относится к некоторым из рассмотренных выше направлениям реформ, противоречиям между различными частями правительственной программы, последовательности в реализации предлагаемых мер.

57. Некоторые из предложений российского правительства в отношении налоговой реформы, в том числе – включенные в его экономическую Программу, очевидно, не соответствуют формированию большей налоговой автономии субнациональных властей. Практически все крупные налоги предлагается сделать федеральными, что еще больше усилит зависимость региональные и местные бюджеты от доходных источников, непосредственно регулируемых федеральным центром. Планируется отменить региональный налог с продаж и сохранить формирование субнациональных бюджетов за счет отчислений от федеральных налогов. В разделе 2 настоящей работы говорилось о том, что ряд уже реализованных мер скорее ограничил, чем расширил налоговые полномочия субнациональных властей. По нашему мнению, налоговая автономия субнациональных властей является ключевым элементом всей реформы межбюджетных отношений, без которого другие

²⁷ Программа...(2000), раздел 2.3.1, абз. 5

меры, направленные на повышение финансовой ответственности и сокращение «неформальной» бюджетной активности, не дадут ожидаемого результата. Как обсуждалось выше, сохранение крупных, полностью региональных налогов, таких как налог с продаж, также является важным условием успешной децентрализации бюджетных полномочий.

58. Раздел правительственной Программы о социальной политике предполагает передачу полномочий и ответственности за социальную защиту населения на региональный (субъекты Федерации) уровень. В такой трактовке это противоречит предлагаемому в рамках реформы межбюджетных отношений расширению прямой федеральной ответственности в данной области. Как подчеркивалось выше, в условиях региональной автономии и конкуренции между регионами за деловую активность и инвестиции расходы субнациональных властей на социальную защиту населения во многих регионах могут значительно сократиться. В условиях низкого уровня жизни населения это привело бы к крайне негативным социальным и политическим последствиям, что в конечном счете вынудило бы федеральный центр в любом случае взять на себя значительную долю ответственности за социальную политику. Отмеченная выше централизация налоговой политики и децентрализация социальной политики могут стать особенно опасным сочетанием, подрывающим усилия по де-политизации трансфертов и введению для субнациональных властей жестких бюджетных ограничений. Отсутствие последних, в свою очередь, свело бы на нет преимущества бюджетной автономии. В настоящей работе отстаивается тезис о том, что создание «формальной» автономии, стимулов для проведения на субнациональном уровне ответственной и эффективной налогово-бюджетной политики требует усиления роли федерального центра в формулировании и финансировании социальной политики.

59. Несмотря на стремление федерального правительства к отмене нефинансируемых мандатов, пока сделано слишком мало для существенного сокращения оказываемой ими нагрузки на субнациональные бюджеты. Лишь некоторые из огромного количества накопленных мандатов были отменены либо подкреплены финансовой поддержкой из федерального бюджета, в 2001 году регионы по-прежнему должны финансировать крупнейший федеральный мандат – закон «О ветеранах». Кроме того, федеральные власти предусматривают в 2001 году повышение на 20% зарплаты в бюджетной сфере, в том числе – финансируемой из региональных и местных бюджетов. Хочется надеяться, что полная отмена нефинансируемых мандатов и защита субнациональных бюджетов от их появления в дальнейшем может быть обеспечена до начала разработки проекта федерального бюджета на 2002 год.

60. В настоящей работе аргументируется, что законодательно закрепленная бюджетная автономия субнациональных властей является ключевым условием для успешной реализации всей экономической Программы российского правительства, улучшения предпринимательского и инвестиционного климата и в конечном счете достижения устойчивого экономического роста. Нет никаких оснований требовать от региональных и местных администраций и должностных лиц проведения ответственной бюджетной политики, если они не обладают «официальными» полномочиями по принятию решений. При сохранении нынешних условий субнациональные власти в любом случае по-прежнему будут обладать высокой степенью «неформальной» автономии, используя различные формы «теневой» политики, которые способствуют коррупции, ухудшают предпринимательский климат и искажают условия равной конкуренции. Реальная ответственность за состояние дел в регионе может обеспечиваться только официально (законодательно) признанной автономией субнациональных властей. По нашему мнению, российский бюджетный федерализм на данном этапе может не в полной мере отвечать критериям «федерализма, сохраняющего рынок», но по своей сущности он должен быть «федерализмом, создающим рынок».

References/Библиография:

- Baipaj, N. and J. D. Sachs (1999)
 "The State of State Government Finances in India" *HIID Development Discussion Paper* No. 719.
- Berkowitz D. and W. Li (1999)
 "Tax rights in Transition Economies: a Tragedy of the Commons?" *Journal of Public Economics*, 76, pp. 369-397.
- Bird, R (1999)
 "Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment" *IMF Working Paper* No. WP/99/165.
- Blanchard, O. and A. Shleifer (2000)
 "Federalism with and without Political Centralisation: China versus Russia" *NBER Working Paper* No. 7616
- Careaga, M. and B. Weingast (2000)
 "The Fiscal Pact with the Devil: A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing, and Good Governance" *Mimeo*, Stanford University.
- Carrera- Hernandez, A. (1999)
 "Fiscal Strengthening of Local Government in Mexico" *Mimeo*, The University of Birmingham.
- Dewatripont, M. and E. Maskin (1995)
 "Credit and Efficiency in Centralised and Decentralised Economies". *Review of Economic Studies*, 62 (4), pp. 541-555.
- Dillinger, W. and S. B. Webb (1999)
 "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil" *Mimeo*, World Bank
- Frye, T. and A. Shleifer (1997)
 "The Invisible Hand and the Grabbing Hand," *American Economic Review Papers and Proceedings* 87 (2), pp. 354-358.
- Fukasaku, K. and L. R. de Mello Jr. (1998)
 "Fiscal Decentralisation and Macroeconomic Stability: The Experience of Large Developing Countries" in K. Fukasaku and R. Hausmann, eds. *Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*, OECD, Paris, pp. 121-148.
- IMF (1999)
Government Finance Statistics Yearbook, Washington, D.C.
- Inman, R. and D. Rubinfeld (1997)
 "Rethinking Federalism," *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4) pp. 43-64.

- Johnson S., McMillan, J. and Woodruff (2000)
 "Why Do Firms Hide? Bribes and Unofficial Activity After Communism," *Journal of Public Economics* 76, pp. 495-520
- Kornai, J (1986)
 "The Soft Budget Constraint," *Kyklos*, 39 (1), pp. 3–30.
- Lavrov, A., Litwack, J., and Sutherland, D. (2000),
 "Fiscal Federalism in the Russian Federation: Problems and Reform Options," *Investment Climate and Russia's Economic Strategy*, Vyshaia Shkola Ekonomiki, Tsentr Strategicheskikh Razrabotok, Moscow, April.
- Litwack, J. (2000)
 "Central Control of Subnational Budgets: Theory With Applications to Russia," *Mimeo*, OECD.
- McKinnon, R. (1997)
 "Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union" in *Macroeconomic Dimensions of Public Finance*, M.I. Blejer, and T. Ter-Minassian (eds) London and New York, Routledge.
- McKinnon, R. and T. Nechyba (1997)
 "Competition in Federal States: The Role of Political and Financial Constraints" in J. A. Ferejohn and B. R. Weingast, eds. *The New Federalism: Can the States be Trusted?*, Hoover Institution Press, Stanford, CA., pp. 3-61.
- Monitola, G., Qian, Y., and Weingast, B. (1995)
 "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China" *World Politics*, October.
- North, D., and Weingast, B. (1989)
 "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England" *Journal of Economic History*, December.
- OECD (1997a)
Managing across Levels of Government, Paris
- OECD (1997b)
OECD Economic Surveys: The Russian Federation, Paris.
- OECD (1999a)
OECD Revenue Statistics, Paris.
- OECD (1999b)
Taxing Powers of State and Local Government (OECD Tax Policy Studies, No. 1), Paris.
- OECD (2000a)
OECD Economic Surveys: Mexico, Paris.
- OECD (2000b)
OECD Economic Surveys: The Russian Federation, Paris.
- Prud'homme, R (1995)
 "The Dangers of Decentralisation" *The World Bank Research Observer*, 10 (2), pp. 201-220.

- Rehm, H. (1998)
 "Germany", in K. Fukasaku and R. Hausmann, eds. *Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*, OECD, Paris, pp.183-184.
- Roland, G. and Qian, Y. (1998)
 "Federalism and the Soft Budget Constraint," *American Economic Review*, 88(5): 1143-1162
- Saiegh, S. M. and M. Tommasi (1998)
 "Why is Argentina's Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth" *Mimeo*.
- Shleifer, A., and Treisman, D. (1999)
Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia, Cambridge, Ma, The MIT Press.
- Shleifer, A., and Vishny, R. (1993)
 "Corruption," *Quarterly Journal of Economics* 108 (3), pp. 599-617
- Spahn, P. B. and W. Foettinger (1997)
 "Germany" in T. Ter-Minassian, ed. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, D. C., pp. 226-248.
- Tanzi, V. (1995)
 "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects," *Annual World Bank Conference on Development Economics*, pp. 295-316
- Ter-Minassian, T. (1997)
 "Brazil" in T. Ter-Minassian, ed. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, D. C., pp.138-456.
- Treisman, D. (1999a)
 "Decentralisation and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity?" *Mimeo*.
- Treisman, D.(1999b)
 "Tax Evasion and Regional "Fiscal Protection" in Federal States: A Model with Evidence from Russia" *Mimeo*.
- Wallich, C., ed. (1994)
Russia and the Challenge of Fiscal Federalism, Washington, D.C., The World Bank.
- Weingast, B. (1995)
 "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth" *Journal of Law, Economics, and Organisation*, 11, Spring.
- Weingast, B. (2000)
 "The Theory of Comparative Federalism and the Emergence of Economic Liberalisation in Mexico, China, and India" *Mimeo*, Stanford University.
- Wildasin, D. E. (1997)
 "Fiscal Aspects of Evolving Federations: Issues for Policy and Research" in D. E. Wildasin, ed. *Fiscal Aspects of Evolving Federations*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 14-37.
- Wurzel, E (1999)
 "Towards More Efficient Government: Reforming Federal Fiscal Relations in Germany" *OECD Economics Department Working Paper No. 209*.

- Zhuravskaia, E. (1998)
"Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style," mimeo, Harvard University.
- Лавров А.М. (2000)
"Стратегия и тактика реформы межбюджетных отношений в Российской Федерации"
Совершенствование межбюджетных отношений в России, Институт экономики переходного периода, научные труды, N 24
- Лавров А.М., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. (2000),
"Бюджетный федерализм в России: проблемы и возможности для реформ" *Инвестиционный климат и экономическая стратегия России*, Высшая школа экономики, Центр стратегических разработок, Москва, Апрель
- Лексин В., Швецов А. (1999)
"Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ" *Вопросы экономики*, N 3, сс. 18-36
- ОЭСР (2000b): Обзор экономики Российской Федерации. Москва: Весь мир
Программа Правительства России: Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (2000)
- Радаев, В. (1996),
«Малый бизнес и проблемы деловой этики: надежды и реальность», *Вопросы экономики*, N 7, сс. 72-82
- Христенко В. (2000)
"Реформа межбюджетных отношений: новые задачи" *Вопросы экономики*, N 8, сс. 4-14

O E C D
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
FRANCE

Tel 33 1 45 24 82 00

Internet: www.oecd.org

www.oecdmoscow.org