

Большие или слишком большие?

Мегаполисы создают особые проблемы в сферах управления, финансирования и оказания услуг

Эхтишем Ахмад

ГОРОДА — образец экономии на масштабах. Успешно развивающиеся города являются центрами предпринимательства и инноваций, которые привлекают талантливых и квалифицированных работников и способствуют более высокой производительности труда и экономическому росту. Высокая совокупная покупательная способность населения города стимулирует развитие рынков и расширение выбора, что делает города привлекательным местом для жизни.

Однако по мере роста городов и их превращения в мегаполисы, то есть в места, где проживает более 10 млн человек, у них могут возникнуть и мегапроблемы. Концентрация населения, являющаяся одним из факторов, обуславливающих динамизм большого города, вызывает также перенаселенность, ухудшение экологической обстановки, нехватку жилья и образование гетто. И управление разрастающимся мегаполисом может превратиться в сложную и тяжелую задачу.

С ростом мегаполисов, будь то в результате миграции, увеличения численности существующего населения или перевода населенных сельских районов в категорию городских, трудности, связанные с планированием общей инфраструктуры и предоставлением необходимых услуг, становятся все более отчетливыми. Дублирование и расплывчатость обязанностей в отношении расходов и недостаточность доходов, контролируемых непосредственно городом, могут ограничивать степень возможной ответственности городской администрации за свои решения. Отсутствие своевременной информации о городских финансах усугубляет проблему подотчетности, часто создавая сложности в макроэкономической сфере, а также потенциальные политико-экономические дилеммы. Например, во многих случаях столичные города обладают чрезмерным политическим влиянием, что создает напряженность в отношениях с окружающими их соседями. Примером служит столица Боливии Ла-Пас. Хотя Ла-Пас

и не является мегаполисом, существует очевидная напряженность между ним и прилегающим муниципалитетом Эль-Альто, забастовки и протесты в котором способны парализовать деятельность правительства страны.

Мегаполисы обычно не только испытывают более высокие потребности в расходах, но и располагают более значительной потенциальной базой доходов и человеческим капиталом. Поэтому может быть целесообразно возлагать на них больше обязанностей в области расходов и наделять их более широкими полномочиями по мобилизации финансирования, чем другие аналогичные нижестоящие уровни государственного управления. Такой подход называется асимметричным федерализмом (см. Congleton, 2006).

В настоящей статье анализируются некоторые эффекты асимметрии в распределении обязанностей и политической власти между мегаполисами и другими географическими регионами страны, налогово-бюджетные проблемы, возникающие с ростом крупных городских агломераций, а также изменения в деятельности финансовых учреждений и мерах политики, которые могут потребоваться для улучшения государственных услуг и решения проблем городской бедности и неравенства.

Власть в большом городе

Согласно недавнему докладу ООН, 2008 год является поворотным моментом в развитии человечества. Впервые большинство миро-





Бурно растущий Шанхай.

вого населения будет жить в городах, а не в сельских районах. К 2030 году доля городского населения увеличится до более двух третей всех жителей планеты. И хотя доля населения, проживающего в мегаполисах, все еще сравнительно мала, она продолжает расти. Такой мощный сдвиг в сторону мегаполисов создает собственные проблемы, связанные с управлением и налогово-бюджетной ответственностью.

Многие мегаполисы сталкиваются с серьезными экологическими и социальными сложностями, и управляемость таких агломераций представляет собой одну из ключевых проблем нового тысячелетия. Маловероятно, что центральное правительство сможет эффективно управлять процессом планирования и ресурсами, необходимыми для таких образований. Следует ли возложить на такие города боль-

ше ответственности в области расходов, чем на другие муниципалитеты?

Разные страны выработали различные подходы к передаче полномочий мегаполисам. Мегаполисы в Азии и Латинской Америке обладают более широкими политическими и экономическими полномочиями, чем обычные муниципалитеты. В некоторых случаях, помимо своих чисто муниципальных функций, они наделяются функциями и обязанностями органов управления штатов или провинций, тогда как в других им передается меньше полномочий или же их обязанности остаются нечеткими.

Широкая передача обязанностей и полномочий. В Китае такие мегаполисы, как Пекин и Шанхай, имеют двойной статус — в дополнение к функциям и обязанностям провинций они наделены муниципальными функциями и обязанностями. Этот асимметричный режим также отражает более сильное политическое влияние, которое имеет, например, Шанхай по сравнению с другими провинциями или регионами. САР Гонконг обладает еще большей автономией в области как расходов, так и мобилизации доходов, хотя это в значительной степени обусловлено принципом «одна страна — две системы», заложенным в политическом соглашении с Соединенным Королевством при возвращении Гонконга под управление Китая в 1997 году.

Подобные асимметричные механизмы облегчают проведение особой социальной политики и осуществление государственных инвестиций, вызывающих быстрый и впечатляющий экономический рост в этих мегаполисах. Хотя Гонконг является хорошей моделью для других мегаполисов Китая — особенно с точки зрения асимметричных обязанностей, — властям Китая необходимо следить за тем, чтобы совокупное взаимодействие мегаполисов было скоординировано с общими макроэкономическими целями. Поэтому основное внимание должно уделяться дальнейшему уточнению обязанностей по расходам и обеспечению надлежащих стимулов и прозрачности, необходимых для подотчетности в этих китайских мегаполисах.

Частичная передача обязанностей и полномочий. В Латинской Америке проводится интересный эксперимент в столице Колумбии Боготе (см. Fainboim, готовится к печати), где реализация комплекса мер позволила значительно улучшить предоставление государственных услуг в мегаполисе. Этот комплекс мер включал предоставление столице дополнительных полномочий (путем принятия в 1990-х годах особого конституционального закона); выборы мэра города, результатом которых стало появление ряда динамичных лидеров (таких как Хейми Кастро, 1992–1994 годы, и Антанас Мокус, 1995–1997 и 2001–2003 годы); а также укрепление городских финансов, сопровождавшееся повышением эффективности сбора налогов и прозрачности расходов. Принятие этих мер отчасти устранило многолетнюю проблему, обусловленную дублированием обязанностей субнациональных органов управления Колумбии.

Незначительная передача обязанностей и полномочий. В отличие от Боготы, более типичным примером применения принципа асимметричных полномочий является Мехико — второй по величине город мира, после Токио-Иокогамы, с населением свыше 19 млн человек. Он достиг статуса мегаполиса во многом за счет притока мигрантов (Graizbord and Santillán, 2005). Однако функции города в области расходов остаются неясными, а возможности сбора местных доходов так же ограничены, как и у других муниципалитетов.

Хотя Мехико обеспечивает больше доходов от налога на имущество, чем любая другая городская агломерация страны, уровни собираемости ниже, чем они могли бы

быть в других странах с формирующимся рынком и странах с развитой экономикой. А управление некоторыми из ключевых местных функций, такими как образование и здравоохранение, по-прежнему осуществляется федеральным правительством при помощи целевых трансфертов. Аналогичным образом, основные системы социальной защиты, такие как «Progressa/Oportunidades» (см. Levy and Rodríguez, 2004) и важнейшие программы расходов в сфере образования и здравоохранения, остаются федеральными и управляются непосредственно федеральным правительством или же получают от него основную часть финансирования. Таким образом, вопрос об асимметричном распределении обязанностей и ресурсов для более эффективного оказания государственных услуг в Мехико еще не решен и даже не рассмотрен. Ситуация в других городах и штатах Мексики в отношении доступа к поступлениям из собственных источников является еще менее благоприятной.

Передача обязанностей и полномочий с четким разделением функций. Уточнение и разделение функций, необходимое для большей подотчетности и надлежащего государственного управления, остается одной из высокоприоритетных задач политики как в развитых, так и в развивающихся странах.

Хорошим примером взаимодействия между администрацией мегаполиса и политической властью является Лондон, где функции, связанные с «мегаполисом», отделены от работы на чисто местном уровне. Совет Большого Лондона (СБЛ) был создан в 1965 году при правительстве лейбористов и обладал значительными полномочиями в отношении оказания государственных услуг. В середине 1980-х годов правительство консерваторов распустило СБЛ. Некоторые из его функций были переданы городским округам, а другие возвращены центру. Правительство Тони Блэра воссоздало СБЛ, но возложило на него в большей степени стратегическую и координационную роль, в том числе в сфере транспорта, охраны общественного порядка, планирования на случай чрезвычайных ситуаций и развития. Тем самым функции, требующие координации на уровне мегаполиса, были отделены от чисто местных функций в сфере начального образования и оказания базовых услуг, которые остались в ведении городских округов.

В других странах столицы выводились из крупнейших городов, таких как Рио-де-Жанейро, Карачи и Лагос, что отчасти делалось с целью оградить центральное правительство от влияния деловых и политических кругов мегаполиса. Иные цели подобной стратегии включали открытие внутренних районов (Бразилия) и укрепление безопасности (Исламабад).

Ответственность и подотчетность

Очевидно, что существует прямая взаимосвязь между обязанностями мегаполисов и политической властью, которой они обладают. Определение их обязанностей совместно с подотчетностью, по-видимому, является наиболее перспективным подходом к обеспечению эффективного оказания услуг и сокращения бедности. Но как добиться этой большей подотчетности?

Один из ключевых элементов в достижении большей подотчетности — уточнить, какой уровень государственного управления несет ответственность за каждую конкретную функцию. Во многих странах, особенно в Латинской Америке, существует практика дублирования обязанностей разных уровней государственного управления, даже в случае функций, которые в других регионах мира могут считаться соответствующими местному уровню.

Одним из примеров является начальное образование. В ряде андских стран муниципалитеты отвечают только за функ-

ционирование и эксплуатационные расходы школ, а в одной из стран — за утверждение количества отработанных часов. Прием на работу учителей часто осуществляется органами управления промежуточного уровня, которые действуют от имени центра, а выплата заработной платы обычно является функцией центрального правительства. В таких случаях ни на один из уровней государственного управления нельзя с достаточным основанием возложить ответственность за результаты начального образования. Это пример неполной децентрализации и дублирования обязанностей.

Мегаполис должен иметь доступ к значительным предельным доходам из собственных источников. Это позволяет ему привлекать дополнительные средства для собственных приоритетных нужд и не зависеть от центра, предоставляющего финансирование посредством трансфертов, которые часто выделяются целевым назначением на выполнение конкретных задач центра. Такой доступ к доходам из собственных источников имеет решающее значение для обеспечения жесткого бюджетного ограничения на уровне мегаполиса, а также способствует обеспечению того, чтобы решения города в отношении заимствования и инвестиций не создавали проблем для центрального правительства (см. Ambrosiano and Bordignon, 2006).

Расходы и результаты деятельности

Уточнение и упрощение обязанностей различных уровней государственного управления, особенно в отношении расходов, является центральным вопросом политического диалога во многих регионах мира, включая Китай, некоторые страны Организации экономического сотрудничества и развития и упомянутые выше случаи андских стран. Эти усилия все чаще дополняются использованием контрактов, предусматривающих получение определенных результатов (см. Spahn, 2006). Возложение ответственности за результаты проведения политики на получателей бюджетных средств получило название «системы составления бюджета на основе результатов».

Система составления бюджета на основе результатов полезна, поскольку в ней четко определяются итоговые показатели, ответственность за достижение которых может быть возложена на городскую администрацию или бюджетные ведомства — с использованием формальных контрактов или без них. Вместе с тем подотчетность требует вначале определить такие итоги, рассчитать связанные с ними затраты, а затем следить за их достижением. Такая система также налагает дополнительные требования в отношении прозрачности формирования и использования государственных средств, и в этом плане большинство субнациональных органов управления могут оказаться в невыгодном положении, поскольку их ресурсы и возможности, как правило, ограничены. Даже для центральных правительств переход к системе составления бюджета на основе результатов требует тщательного планирования, а ее введение занимает определенное время.

Но мегаполисы могут иметь заложенные в них самих преимущества. Перед ними обычно не стоит проблема ограниченности потенциала, так как мегаполисы не испытывают недостатка в работниках и талантливых специалистах. Кроме того, при гибкой и основанной на подотчетности системе политики вносить изменения в административные, управленческие и информационные системы на уровне мегаполисов может оказаться проще, чем на уровне центрального или федерального правительства. Именно так обстояло дело в Боготе, где администрация Мокуса уделяла особое внимание эффективному, ответственному и прозрачному управлению государственными средствами и необходимости обеспечивать подотчетность администрации. С 2000 года городу

удалось ввести в действие бюджеты на основе результатов, что существенно превосходит нынешние возможности федерального правительства (см. Fainboim, готовится к печати).

Мегаполисы могут создавать такую инфраструктуру для управления государственными финансами, которая позволяет выполнять более значимые функции, чем это возможно в случае муниципалитетов меньшего размера. Например, город Сан-Паулу располагает более развитой системой управления государственной финансовой информацией, чем правительство Бразилии.

Для создания такой инфраструктуры решающее значение имеют потоки информации. Полная и стандартизованная информация о государственных функциях и экономике, а также о программах и проектах, требуется для того, чтобы составить полную калькуляцию затрат, необходимых для производства продуктов и, в конечном счете, достижения итоговых показателей. В «Руководстве по статистике государственных финансов 2001 года» МВФ представлены принятые в международной практике стандарты экономической и функциональной бюджетных классификаций. Эта информация должна обеспечить все уровни государственного управления, а также законодателей и общество подробными данными о том, сколько средств было израсходовано и на какие цели.

Доступ к доходам

Как правило, мегаполисы располагают значительной базой доходов, часть которой может использоваться совместно с центральным правительством. Учитывая экономии на масштабах, они также способны создавать современные службы сбора государственных доходов, которые могут находиться на уровне национальных стандартов или даже превосходить их.

В области налогообложения часто имеются определенные возможности для улучшений в сфере местного налогообложения имущества, с тем чтобы в предельном случае обеспечить местным официальным органам достаточные доходы из собственных источников. Например, администрация Мокуса в Боготе добилась значительных успехов в сборе доходов от налога на имущество благодаря использованию современного принципа самостоятельного исчисления налогов при большей опоре на рыночные методы стоимостной оценки.

Налогов на имущество может оказаться недостаточно для того, чтобы обеспечить значительные доходы из собственных источников, если город должен принять на себя более широкий круг обязанностей. Например, Мехико собирает 40 процентов всех налогов на имущество в стране, но если городу будет передано больше функций, ему потребуются дополнительные доходы. Мехико обладает немалым потенциалом для получения дополнительных доходов из собственных источников, например, за счет надбавок к налогу на добавленную стоимость или налогов на доходы, которые предлагались в разное время. Однако город не ощущал необходимости во введении таких налогов, учитывая его долю и стимулы в системе трансфертов и текущие обязанности городской администрации.

Мегаполисы могут также получать финансирование за счет заимствований. Наряду с необходимыми источниками доходов и инфраструктурой государственного финансового управления в мегаполисах обычно имеются и другие условия, которые также могут сделать возможным асимметричный подход к заимствованию. В частности, это касается деятельности агентств кредитного рейтинга и информации о государственных операциях, которые облегчают привлечение займов для покрытия возможных потребностей в развитии инфраструктуры.

Вместе с тем важно соблюдать пруденциальные ограничения и надлежащим образом учитывать и регистрировать информацию о заимствованиях и рисках, связанных с операциями, в том числе с партнерствами между государственным и частным сектором. Хотя рыночная дисциплина желательна, и ее соблюдение должно поощряться, может существовать необходимость в использовании некоторого сочетания инструментов, включающего, наряду с рыночной дисциплиной, также налогово-бюджетные правила и административные ограничения (Ter-Minassian and Craig, 1997). В большинстве развивающихся стран следует учитывать общие макроэкономические последствия значительных заимствований на субнациональном уровне. Например, кризисы субнационального долга в Аргентине и Бразилии в конце 1990-х годов, усугубили макроэкономические дисбалансы в обеих странах.

Подотчетность при передаче обязанностей и полномочий

Тенденция к формированию крупных городских агломераций и образованию мегаполисов создает особые сложности для государственной политики и сокращения бедности. Мегаполисы усиливают давление и риски, которые, однако, уравновешиваются динамизмом и дополнительными ресурсами, присущими крупному городу.

Необходимость стратегического видения в мегаполисах, особенно в вопросах планирования и финансирования общей инфраструктуры, указывает на определенную потребность в подотчетности при принятии решений в таких городах. Однако директивный орган может быть далек от многих местных проблем населения, а крупные потребности мегаполисов в расходах создают серьезные проблемы для государственного бюджета. В то же время национальные цели — например, требование справедливого подхода к регионам и поддержание макроэкономической стабильности, — могут заставить городские агломерации оказывать финансовую поддержку остальной части страны или ограничивать планы заимствований и инвестиций, с тем чтобы они согласовывались с устойчивым курсом макроэкономической политики страны в целом.

И национальные правительства, и мегаполисы могут извлечь потенциальные выгоды, исследуя возможности передачи на уровень города четко определенных обязанностей, наряду с возможностью получать дополнительные доходы из собственных источников, что создает стимулы для надлежащего управления. Степень передачи обязанностей в налогово-бюджетной сфере различается от страны к стране и часто отражает существующее соотношение политических и институциональных сил. При этом стандартизованные потоки информации и прозрачность остаются крайне важными условиями обеспечения подотчетности, а также поддержания общей макроэкономической стабильности. Целый ряд мегаполисов уже начал принимать на себя асимметричные обязанности, но, очевидно, можно еще многому научиться на опыте других городских агломераций и на основе этих уроков продвинуться дальше в разработке надлежащих мер и стратегий — будь то в Азии, Африке или в Латинской Америке. ■

Эхтишем Ахмад — советник в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ.