

ВЫДЕРЖКИ ИЗ ДОКЛАДА Ю.М. ЛУЖКОВА

*на конференции «Финансово-экономические основы
функционирования городов»
4 апреля 1995 года*

СТРАТЕГИЯ РЕФОРМЫ ГОРОДСКИХ ФИНАНСОВ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ГОРОДОВ

1. Народ и власть

*Пересмотр концепции взаимоотношений
граждан и государства*

Действующие системы наполнения и расходования городской казны (фискальная конструкция городов) практически нигде в России не позволяют полноценно осуществить все услуги, которые в настоящее время считаются возложенными на государственные органы, учреждения и агентства. Этого до конца не исправить даже самыми жесткими средствами, почерпнутыми из нашей прошлой практики, или стандартными косметическими рецептами, применяемыми в развитых странах с более или менее устоявшейся экономикой. Необходим коренной пересмотр и концепции, и парадигмы, и критериев, и инструментария. Нам не избежать радикального реформирования городских финансов уже хотя бы по той причине, что сейчас происходит не менее радикальное изменение самой концепции государственного устройства.

Навсегда уходит время, когда власть была инструментом в руках царя, тирана, вождя или мудрого руководителя, которые от своего имени или от имени «руководящей и направляющей силы» правили страной, разумеется, «в интересах своих подданных», узурпируя их право самим решать, в чем именно состоит их интерес.

В прошлом мы имели затратную экономику с пассивным и послушным народом, который не мог существовать без государственной поддержки, без изолированных распределительных механизмов финансирования всех сфер деятельности. А само государство поддерживалось исключительно силой центральной власти.

Мы стремимся к демократической экономической системе с активным, дееспособным народом, с одной стороны, и рациональным, ответственным государством, - с другой. Сегодня мы являемся свидетелями начала возникновения нового государства, основанного на идее оказания услуг населению, а не на командовании. Идя по этому пути, мы рано или поздно увидим, что цементирование федерального государства не силой, а выгодой будет более надежным, более эффективным. Эта ситуация возникнет, если достичь оптимального распределения ответственности за услуги между различными уровнями власти, усовершенствовать систему платежей за эти услуги и повысить эффективность расходования средств на всех уровнях.

Мы работаем над созданием такого общественного устройства, в котором лидеры государства уже не будут обожествляться или становиться предметом преклонения и культа. Государство не будет больше абстрактным понятием или самодовлеющей силой, системой принуждения граждан к реализации некоторых общегосударственных целей. Оно все более будет становиться организационно-хозяйственной системой, предоставляющей гражданам конкретные услуги за конкретную оплату. Лидерами государства будут выдвигаться первоклассные и дальновидные хозяйственники-управленцы. Главной их задачей будет изыскание способов наиболее рационального предоставления обществу и гражданам услуг, которые будет признано целесообразным «заказать» государству вместе с бескомпромиссной ответственностью за их номенклатуру, объем и качество.

В новой ситуации меняется сам принцип обоснования доходной базы государства. Услуги власти все более приобретают смысл платного служения гражданам в рамках ясного двустороннего контракта. Это значит, что впервые за всю нашу многовековую историю складывается государство, в котором власть исходит от народа и которое не имеет другой цели, кроме служения народу. «Кто платит деньги, тот заказывает музыку». Пирамида власти, всегда действовавшая (и до сих пор пока

еще действующая) сверху вниз, превратится, таким образом, в пирамиду, в которой власть распространяется снизу вверх. «Вышестоящие» уровни власти становятся на деле «более удаленными от граждан».

Описанная перестройка пирамиды власти - это драматическая перемена. Для многих современных государственных служащих и политиков править гораздо приятнее, чем служить. Потому что успех служения оценивается количественными критериями: ростом богатства граждан, рублями городских доходов и расходов, квадратными метрами домов, дорог, парков и т.п. А «правление» громче всего оценивается теми, кто прислуживает правителям. В этом случае получить положительную оценку легче. Это и определяет систему предпочтений. Более того, многие политики препятствуют, порой даже бессознательно, установлению ясных, демократических, хозяйственно-экономических отношений народа и власти. Но эти политики не имеют перспектив создать долгоживущее и процветающее государство.

Новая схема отношений народа и власти изменяет и роль средств массовой информации. В том обществе, которое мы строим, это независимый партнер, стремящийся оценить реакцию общества на качество «службы». В старой системе - это подчиненный, который должен выполнять поставленную задачу: восхвалять и поддерживать того, кто правит.

<...> Итак, мы ориентируемся на общество подлинно свободных производителей товаров и услуг, в котором каждая нормальная семья, не подвергнувшаяся негативному воздействию случайных обстоятельств, обладает достаточными средствами для достойной жизни и воспроизводства здорового и дееспособного потомства. Для достижения этого недостаточно деклараций. Необходимо обеспечить некоторые принципиально важные условия. Они должны, прежде всего, гарантировать экономическую заинтересованность граждан в высокопроизводительном труде, возможность каждому реализовать свои способности на рынке труда, при разумном экономическом поведении всех членов семьи в условиях экономической свободы. Необходимо также создать для граждан продуктивную «среду обитания». Это все, что их окружает и что обеспечивает максимальную продуктивность каждого часа труда.

Эти условия достигаются только при равноправном взаимодействии частного и общественного (социального, государст-

венного) интересов. Первые из перечисленных условий больше в руках граждан, однако органы власти должны содействовать утверждению, популяризации и защите соответствующих норм общественной морали. Вторая группа условий, наоборот, преимущественно в руках общества. Это налагает на общественный сектор обязанность централизованно развивать социальную, транспортную, информационную, инженерную и правовую инфраструктуры. Здесь также очень существенно прямое или косвенное (через финансы) взаимодействие с частным сектором.

Мы, как и прежде, считаем, что благосостояние каждой семьи должно определяться в соответствии с количеством и качеством труда ее членов и их не очень отдаленных предков. Однако хотели бы подчеркнуть, что «количество и качество», т.е. мера труда и, соответственно, мера потребления в том обществе, которое мы строим, устанавливаются не государством, а условиями свободной конкуренции. Если кто-то найдет способ производства товара или услуги, которые покупатель ценит высоко, а поставщик производит даже без серьезных затрат и трудовых усилий, мы больше не считаем этот доход «нетрудовым». Разумеется, если не нарушается свобода для каждого производить и продавать этот товар. В условиях свободы конкуренции происходит выравнивание нормы прибыли. Поэтому на самом деле в такой конкурентной системе количество и качество труда измеряются намного точнее и справедливее, чем при государственном нормировании. Зато выгоды, которые можно получить в динамике до того, как конкуренция выровняла норму прибыли, являются идеальным стимулом для непрерывного поиска новых идей и перетока капиталов.

Передача установления меры труда и меры потребления от «объективных и справедливых» государственных начальников к «субъективному и случайному» свободному двустороннему договору производителя и продавца тоже требует драматической перестройки психологии общества: ведь в этих условиях обязательно возникнут и богатые, и бедные. Сравнительная практика успешно развивающихся и «социалистических» стран показала, что в этом нет ничего страшного. Если мы боремся с бедностью, уничтожая богатство, мы не много преуспеваем в насаждении равенства, зато торпедируем большинство стимулов к высокопроизводительному труду и частную инициативу.

В результате даже средний класс оказывается бедным. Это мы уже «проходили» на практике.

Упреждая возможные упреки в «чрезмерном либерализме» нашей концепции, следует подчеркнуть, что аналогичные нормы взаимоотношений граждан и государства утвердились во всех без исключения преуспевающих странах. Независимо от начальной ориентации основоположников государства: на крайний либерализм (вплоть до «дарвинизма»), либо на конструктивный социализм (социал-демократы и др.), - последовательное применение прагматического подхода приводит примерно к одинаковой социально-сбалансированной схеме. Централизация валового внутреннего продукта лежит в пределах от одной трети (США) до половины (Швеция), причем отчетливо прослеживается тенденция к уменьшению разброса.

В переходном периоде, разумеется, степень либерализации и скорость перемен должны тщательно увязываться с историческими условиями и менталитетом народа. В защиту нашего подхода следует добавить, что фактически мы не занимаем ни либеральной, ни социалистической позиции. Мы убеждены, что нужно склоняться к тем решениям, которые наиболее выгодны с учетом конкретной ситуации и перспективы. Мы убеждены также, что включать в критерии качества следует не только материальные, но и социальные факторы. Наш подход можно было бы назвать социал-прагматическим, если бы была такая партия. В рамках социал-прагматизма все решения, в том числе и по распределению функций между общественным и частным сектором, следует принимать не «из принципа», а «из выгоды».

...Мы стоим на точке зрения, что помимо прав, данных людям «от Бога», каждый гражданин должен иметь перед обществом некие бесспорные обязанности и бескомпромиссную ответственность. Причем демократический и прагматический принципы формирования государства не исключают достаточно сильных форм принуждения граждан к их исполнению. Главные обязанности гражданина: следование нормам морали и соблюдение законов, которые, помимо запрета посягательств на жизнь, здоровье, достоинство и собственность других граждан, предусматривают такие «неприятные» вещи, как выполнение договоров, уплату налогов и еще многие подобные естественные ограничения свободы.

В том обществе, которое мы строим, действенная и дееспособная государственная власть необходима и в переходный период, и всегда. Но совсем не для того, чтобы подавить один класс в интересах другого, как нас когда-то учили. На переходной стадии она должна заложить основные элементы налогово-правовой и социально-экономической среды для свободных и самостоятельных граждан. После этого она должна только сохранять и совершенствовать эту среду, и в этой среде - учить, лечить и защищать. Почти все остальное граждане могут делать сами. В том числе и корректировать, через свои представительные органы, правила социально-экономической игры и, прежде всего, налогово-правовую среду. Строго говоря, в развитом обществе важнейшие обязанности власти учить и лечить должны быть обращены преимущественно на граждан, которые объективно не могут сделать этого сами. Но снять с себя эти обязанности власть никогда не сможет. Это - священные права каждого родившегося в здоровой демократической стране.

Силовые методы, принуждение тоже нельзя будет исключить. Они необходимы, прежде всего, для защиты гражданских прав и имущественных интересов, откуда бы посягательства на них ни исходили. От сограждан или извне. И конечно, силовые методы будут, как уже говорилось, применяться для обеспечения выполнения гражданами их обязанностей. Объем применения силовых методов для этой группы целей будет непрерывно уменьшаться из-за укоренения привычки исполнять социальный долг. Но легитимность принуждения к этому должна сохраниться в обозримом будущем.

Логично допустить, что на различных этапах развития государства система принуждения будет более либеральной, или, наоборот, ужесточаться в связи со складывающейся ситуацией. В любом случае государство через свои законы и через свои действия должно адекватно реагировать на изменение обстановки. Заметим, что в нашем случае, по опыту последних лет, государство неправильно использовало свои законодательные и силовые возможности, ослабив наказательную составляющую при усилении преступности.

Если подытожить изложенное в образной форме, можно сказать, что мы уходим от общества, которое было (концептуально!) почти полностью инертным и в котором персонально к каждому человеку поступали приказы от власти о тех или иных

действиях. Мы идем к обществу, в котором гражданам будет доверено жить самим, соблюдая законы. Точнее сказать, они сами добьются этого права. С властью они будут соприкасаться только тогда, когда нарушают законы или потребляют предоставляемые услуги, в том числе защиту от нарушителей. Функции власти будут ограничены только служением, в рамках заказа, и принуждением, в рамках закона. Функции граждан: жить в рамках законов и потреблять услуги государства в рамках оплаченного заказа.

Предельно упрощая, можно следующим образом описать наше понимание сущности отношения «народ и власть». Власть только служит и принуждает. Граждане - живут, потребляют и нарушают.

В связи с перечисленными изменениями взаимоотношений народа и власти меняется парадигма формирования доходной базы государства. Это теперь не «выжимание из граждан», не «доение граждан», а «платное служение гражданам». Поэтому после установления нового порядка взаимоотношений государства и граждан принципиально исчезнут трудности наполнения бюджета: никто не согласится исполнять функции, за которые не получит адекватной оплаты, но никто и не «закажет» государству услуги, которая дешевле реализуется частным сектором или иным способом, без участия государственных или муниципальных органов. А раз есть экономия, то будут и средства. Как говорил Генри Форд: «Ни одно полезное дело не может быть убыточным!».

2. Процветающий город - это богатые горожане и рациональное общегородское хозяйство

Общая методика (основная парадигма) решения финансовых проблем городов

Несмотря на отмеченное выше упрощение бюджетной проблемы в устоявшемся демократическом государстве, в переходный период финансовые системы всех уровней власти сталкиваются с почти непреодолимыми трудностями. Нам сегодня ясны коренные причины этого, но их не устранить одним - двумя решениями. Для изменения ситуации нужны согласованные

усилия всех уровней власти. Начинать нужно с городов, т.к. в городах живет более 70% населения и горожанин больше, чем сельский житель, зависит от того, насколько хорошо работает социальная и коммунальная сфера.

Произошедшие в стране изменения создали новую ситуацию. Сейчас уже многие даже говорят: есть деньги - нет проблем. Но это не вполне точно. Денег никогда не может быть достаточно, если производство падает, общие расходы назначаются не из прагматических, а из политических соображений, а собираемые средства используются недостаточно эффективно. В результате для того, чтобы выполнить свои обязательства, может потребоваться собрать в качестве налогов более 100% валового внутреннего продукта. Это, конечно, неосуществимо, поэтому естественно двигаться в трех направлениях: разумно формировать перечень и объем централизованно оказываемых услуг, снижать стоимость их предоставления и, главное, стимулировать рост валового внутреннего продукта.

В образной форме общие принципы рациональной фискальной конструкции городов могут быть сформулированы так:

- богатство города - от богатства горожан;
- богат не тот город, который много получает, а тот, который разумно тратит.

Город в нашем понимании - хозяйственная организация, функционирующая для блага своих акционеров - горожан. Продуктом этой деятельности является, в конечном счете, цена городской земли, т.е. капитализированный доход от городской среды.

Организацию всякого хозяйственного дела нужно начинать с четких ответов на следующие вопросы:

- кто и что должен делать;
- сколько заплатить за работу;
- где взять деньги.

Кто и что должен делать?

Рациональное формирование перечня обязательств разных уровней власти перед гражданами и различными территориальными общинами, обоснование затрат по выполнению обязательств, бездефицитное их финансирование, обеспечение гарантий выполнения обязательств и принуждение граждан и территориальных общин к выполнению фискальных обязанностей могут быть достигнуты на основе функционально-стоимостного подхода.

Функционально-стоимостной подход состоит в том, что распределение функций по уровням власти однозначно увязывается с расходами так, что с одной стороны суммарные расходы оказываются минимальными, а с другой - обеспечивается возможно более естественная увязка по мощности и виду источника доходов с объемом потребления и спецификой соответствующей услуги. Например, финансирование деятельности государственных органов по защите прав собственности разумно увязать с налогом на имущество, а оплату за некоторые социальные и коммунальные услуги лучше производить из доходов граждан, а не из налогов, т.к. налоги все равно собираются с граждан, зато расходуются менее экономно.

Целесообразны, как уже указывалось, возможно более полный перенос основных доходов и расходов на уровень семьи и разумная минимизация функций, возлагаемых на органы власти. Такой перенос вполне реален. Для этого надо, перестав дотировать индивидуально потребляемые услуги, адекватно увеличить оплату в бюджетной сфере, сократить налогообложение производителей и, таким образом, передать средства непосредственно в руки работников бюджетной сферы или других лиц наемного труда. Это не нарушит сбалансированности городской экономики, т.к. мы все равно соберем необходимые средства в качестве прямых платежей. Зато в результате мы сократим непроизводительные потери в денежных потоках и задействуем стимулы интенсификации и ресурсосбережения.

Применяя данный подход, следует исходить из того, что главным, высшим гарантом прав человека вообще и социальных прав в частности является федеральное государство. Передача социальных функций с федерального на нижестоящие уровни должна предусматривать не только передачу соответствующих средств, но и ответственность вышестоящего уровня как гаранта соблюдения установленных социальных стандартов. При этом предполагается по существу - конкурентное распределение функций (с полномочиями и ответственностью) между различными уровнями государственной и местной власти. Функции передаются тому уровню, который готов оказать услугу в требуемом объеме за меньшую стоимость. Благодаря же гарантиям «вышестоящих» уровней исключается нарушение гражданских прав и социальных стандартов за счет возможных флуктуаций социальной политики вниз. Для этого

нужно законодательно закрепить ясные и общеизвестные стандарты осуществления функций, взятых на себя всеми уровнями власти.

Функционально-стоимостной подход предусматривает в качестве равноправных партнеров две стороны потребителей услуг и поставщиков услуг.

Поставщиком является городская система управления. Она должна быть единой иерархической, территориально-отраслевой и доходить до каждого квадратного сантиметра городской территории, до каждого потребителя услуг и каждого возможного нарушителя городских правил и нормативов.

Потребителями услуг являются либо горожане непосредственно, либо самоуправляющиеся территориальные общины граждан, либо другие юридические и физические лица, имеющие права землепользования и деятельности в городе.

Из этого же подхода вытекает, что равенство субъектов Федерации заключается в том, что общие федеральные расходы, предусматривающие, в частности, и взаимопомощь субъектов Федерации, распределяются по принципу равной относительной загрузки налогового потенциала субъектов. Перераспределение производится в целях достижения равной бюджетной обеспеченности (равного покрытия бюджетной потребности). При этом расчетная бюджетная потребность гарантирующая исполнение установленных социальных стандартов территорий, при прочих равных условиях, тем выше, чем выше ее налоговый потенциал. Представляется также разумным представить субъектам Федерации, имеющим больший налоговый потенциал и большую нагрузку федеральными расходами, несколько большее влияние на решение некоторых экономических вопросов. При таком подходе Федерация строится не на национальных, а взаимовыгодных справедливых экономических принципах. Все субъекты Федерации становятся заинтересованными в росте своего налогового потенциала.

Сколько платить за работу?

Пора отказаться от ответа: «столько, сколько можно выколлотить». Низкая экономическая эффективность использования средств государственными учреждениями порождает инфляцию, питает центробежные тенденции и способствует криминализации. Нужно искать пути снижения расходов. Все, что мы делаем, сегодня стоит еще очень дорого, если смотреть относи-

тельно средней зарплаты. Пути снижения расходов более или менее очевидны.

Невозможно насильно заставить людей хорошо работать или экономить государственные деньги в ущерб своему материальному благополучию. Повышения эффективности использования собираемых городской властью средств, т.е. снижения удельной стоимости услуг, следует добиваться за счет правильного учета естественных интересов людей и внедрения конкурентных механизмов. Ни одна функция не должна осуществляться конкретными госорганами, если есть конкурентоспособные предложения, исходящие от другой частной, государственной или смешанной организации. Этот же принцип должен применяться при распределении функций по уровням власти. Ниже мы рассмотрим детали.

Где взять деньги?

Никакие ухищрения с изысканием новых источников дохода не смогут радикально выправить положение. Перегрузка налогами стала буквально «притчей во языцех». Это и правда и нет. Если смотреть по доле изымаемого внутреннего продукта, то налоговая нагрузка вроде бы великовата. Однако, если сопоставить налоговое бремя, наложенное на Москву и на Нью-Йорк, например, то обнаружим, что последний выдерживает примерно вчетверо большую налоговую нагрузку. И это несмотря на то, что городские власти Нью-Йорка содержат город местами даже хуже, чем это удастся нам, и не берут на себя забот ни о дотировании жилья, ни о поставке в город продовольствия, ни о многом другом, что у нас привычно, что является нашим наследством от развитого социализма и что изменить немедленно не представляется возможным. Так что московские органы власти вместе с российскими, впрочем, виноваты не *столько* в том, что перегрузили город налогами или недостаточно эффективно используют деньги, а в том, что не создали в Москве и в России условий для экономического роста.

Все богатства общества возникают в результате производительной деятельности. Хотим стать богатыми - нужно стимулировать производство. Воздействие на рост валового внутреннего продукта в рыночных условиях можно осуществлять практически только через налогово-правовую среду.

Если говорить в общем виде, нужно, прежде всего:

- рационализировать загрузку различных источников доходной базы бюджета таким образом, чтобы нанести минимальный вред производительной и, прежде всего, градообразующей деятельности;

- не столько уменьшать абсолютное налоговое бремя, сколько снижать относительное налоговое бремя при росте объемов производства в физическом выражении;

- перекрыть все существенные источники питания паразитического капитала и облегчить формирование производительного капитала;

- осуществлять упреждающее адекватное развитие инженерной, социальной, информационной и бытовой инфраструктуры и меры по рационализации ресурсо- и природопользования.

3. Заказывать только выгодное, честно оплачивать заказанное

Прагматический подход к формированию номенклатуры и стандартов услуг власти

Перейдем к углубленному ответу на вопрос: что и кому делать? При определении и оптимизации номенклатуры и стандартов исполнения функций и услуг следует, прежде всего, решить, какие функции выгодно осуществлять общественным сектором, а какие - передать частному сектору. Это специальная и очень непростая проблема, тем более что оптимальное решение может существенно изменяться со временем. Я затрону лишь главное. Высшим арбитром здесь должна быть конкуренция и создание благоприятных условий для естественного отбора. Но эти процессы идут медленно. Многие известны заранее. Это нужно использовать.

В первом приближении можно считать доказанным, что функции, требующие долговременных капитальных вложений и допускающие лишь косвенный возврат средств, выгодно осуществлять централизованно. Функции, допускающие быструю окупаемость капвложений и прямую оплату услуги ее поставщику, выгодно передать частному сектору. Даже если эта услуга входит в «социальный стандарт». В этом случае возможны бюджетные дотации на услуги для некоторых граждан, но они

должны даваться преимущественно потребителям услуг, а не их поставщикам.

Преимущество госсектора возникает также при реализации услуг, потребность в которых носит случайный характер. Это, например, лечение или помощь в чрезвычайных ситуациях. Здесь тоже - чем крупнее система, тем точнее прогнозы, а значит, дешевле услуги и выше степень гарантий.

Еще один класс функций, которые целесообразно сосредоточить в госсекторе, - реализация принципа равных возможностей. Каждый ребенок должен максимально развить заложенные в нем таланты, но это не всегда доступно родителям. Ребенок в этом не виноват. Значит, нужно помочь. Кроме того, каждый гражданин должен получить установленный уровень медицинской помощи, независимо от того, может ли он за это заплатить.

Раз уже мы решили, что власть должна служить народу в рамках ясного контракта, значит, просто необходимы точные перечни конкретных хозяйственных и социальных функций, которые считается разумным возложить на государственные системы разного уровня.

При экономическом подходе к составу и распределению функций могут возникнуть социальные коллизии. Это не значит, что социальный сектор убыточен. Пренебрежение социальными вопросами, в конечном счете, приводит к очень большим потерям и убыткам. Достаточно вспомнить судьбу Белого дома или здания мэрии. Но беда в том, что эти убытки происходят с запаздыванием, которое не всегда может быть совмещено с экономическими расчетами. Поэтому огромное значение приобретают обязательные стандарты осуществления функций, взятых на себя всеми уровнями власти. Их можно установить из опыта длительно и успешно развивающихся стран.

Более тонкого анализа требуют:

- стратегия балансирования текущих расходов и капитальных вложений;
- процедуры непрерывной оптимизации распределения функций по уровням власти.

Для балансирования текущих расходов и капитальных вложений не обойтись без более или менее точной модели социально-экономического развития города, учитывающей, кроме всего прочего, воздействие налоговой нагрузки на развитие. На

этой модели можно опробовать различные варианты инвестиционных проектов и выбрать те, для которых можно ожидать максимальную сумму благ в пределах выбранного горизонта планирования. Этот путь очень непростой, так как в модель следует включить какие-то гипотезы об экономическом поведении российских производителей и других участников производственного процесса.

У нас пока нет серьезных наработок на эту тему. Более того, даже выбор горизонта планирования еще не может быть осуществлен на основе консенсуса. Многие сейчас склоняются к необходимости планировать будущее не более чем на год. При таком подходе инвестиции вообще вряд ли имеют смысл. С другой стороны, естественный для городских систем период 20-25 лет в наше нестабильное время вряд ли будет пригоден для сколько-нибудь достоверного моделирования. Практический выход из сложившейся ситуации состоит в том, чтобы выбрать, исходя из эвристических соображений, некоторые стандарты. Например, считать, что налоговый потенциал должен быть загружен на 50%, а треть или 50% доходной базы должны инвестироваться. Практический анализ последствий даст возможность откорректировать эти нормативы. Можно также воспользоваться опытом успешно развивающихся городов.

Что касается проблемы непрерывной оптимизации распределения функций по уровням власти, здесь лучше всего полагаться на время и конкуренцию. Нужно предусмотреть полную прозрачность всех расходов на каждую конкретную услугу и процедуру, позволяющую заменить исполнителя. Этот процесс сильно облегчится, если представлять интересы потребителей услуг будут не отдельные граждане, а органы территориального самоуправления.

4, Счет чаще - дружба слаше

Рациональная организация расходования бюджетных средств

Ответим теперь на вопрос: сколько платить? Этот вопрос не такой простой как кажется на первый взгляд. С одной стороны, вроде бы государственные услуги для потребителя дешевле частных. С другой - для оплаты всех услуг москвичи, например, вносят во все бюджеты порядка 40 трлн, руб., т.е. по 370 тыс. рублей в

месяц на каждого москвича, включая новорожденных. Эту гигантскую сумму мы сначала собираем в качестве налогов, а потом раздаем в качестве дотаций. В результате даже «бесплатное» жилье, например, оказывается дороже платного. Только платит не всегда тот, кто пользуется.

Главная причина того, что для многих видов деятельности государственные органы работают хуже частных фирм, - коварство затратного подхода. Мы стараемся очень точно учесть все затраты и, упаси Боже, дать денег больше, чем предусмотрено сметой. Но чем больше затраты, тем больше и заработки (легальные и нелегальные). Значит, вся изобретательность будет направлена на увеличение затрат.

Первое, что нужно сделать, - проявить смелость и внедрить оплату по конечному результату. Социалистический принцип распределения средств по количеству и качеству труда, работавший фактически на основе одного критерия - затрат ресурсов (труда и сырья), должен быть заменен принципом распределения финансов по результатам труда, оцениваемым в свободной конкурентной рыночной среде. Вся экономия за вычетом налогов (общих и специальных) - частная собственность того, кто сэкономил. Значит, по существу мы говорим о приватизации менеджмента. Это сблизит эффективность частного и госсектора.

Но даже если мы приватизируем менеджмент, останется проблема скорости принятия решений. Частник рискует своим, поэтому он может сам и сколь угодно быстро принимать решения об инвестициях. Если доверить это служащим, которые распоряжаются чужим, возможны и небрежность, и злоупотребления. В госсекторе неизбежны специальные конкурсные процедуры для контроля инвестиционных решений. А это - неизбежные затяжки и снижение эффективности. Но если на госсектор возложены проблемы, решение которых занимает несколько лет, а последствия решений влияют десятки и даже сотни лет (дороги и аэропорты, индустриальные и инженерные объекты, каналы и т.п.), - этот недостаток скрадывается. Зато действуют положительные аспекты увеличения масштаба и централизации.

Если мы хотим добиться максимального снижения бюджетной нагрузки, нужно обеспечить демократические принципы формирования и исполнения бюджета. Вся эта работа должна быть открытой и ясной для каждого «заказчика» услуг, т.е. для каждого гражданина города, каждого потребителя услуг.

Важным резервом снижения городских затрат является устранение криминогенных составляющих в городских правилах и нормативах. Подчеркну, что «криминогенный» не то же самое, что «криминальный». Но если мы имеем криминогенные правила, криминальность, рано или поздно, - обязательно придет.

Для пресечения криминогенности известны многие проверенные опытом развитых стран приемы:

- открытость финансовых решений;
- наличие нормативных конкурентных правил закупок для городских нужд и поставок по городским заказам;
- разделение функций исполнителя, заказчика, контролера, оценщика и плательщика между различными службами и агентствами;
- возможно более полная передача бюджетных средств конечному потребителю услуги, а не поставщику.

Формирование экономических механизмов должно быть основано на естественных интересах людей и стимулировать их инициативу по снижению затрат, ресурсосбережению и соблюдению стандартов (состав, объем, качество) предоставляемых населению услуг.

Принцип платежей по конечному результату должен быть постепенно распространен на работников всех отраслей бюджетной сферы, независимо от того, поддаются ли результаты их работы точному количественному измерению или нет.

В других докладах от московского Правительства будет сказано о том, как принципы, стимулирующие эффективность, могут быть применены в таких сферах, как теплоснабжение, дорожное строительство, эксплуатация жилья, скорая медицинская помощь, экология, обучение и т.п.

В переходный период механизм оплаты труда работников бюджетной сферы и субъектов социального попечительства должен включать выплату им дотаций на все виды услуг, предоставлявшихся им при прежнем государственном устройстве бесплатно (частично или полностью) или по государственным нерыночным ценам. Дотации должны учитывать увеличение стоимости услуг, получаемых работниками бюджетной сферы от частного сектора, который, не получив соответствующей компенсации разницы между мировой и прежней государственной ценой этого ресурса, сам повысит цены после увеличения налога на ресурс.

5. Если и «душить налогами», то лишь тех, кто непродуктивно работает и много потребляет

Оптимальное формирование доходной части бюджета

И, наконец, последний вопрос: где взять денег? Если в городе падает производство - бюджетные трудности неизбежны. Оптимизация формирования доходной части бюджета, при относительно нормальном состоянии экономики, состоит в минимизации негативного воздействия налоговой нагрузки на экономическое развитие. Даже одно и то же налоговое бремя может по-разному влиять на экономику. Напомню хрестоматийный пример. Если обложить большим налогом яблони, люди их срубят и не будет ни яблок, ни налогов. Если, обложить каждую сотку земли налогом, равным стоимости половины урожая с одной яблони, люди вынуждены будут посадить их. Будут и яблоки, и налоги.

Но такая реакция населения на налоговый пресс наступает преимущественно тогда, когда в стране более или менее нормальная экономическая ситуация. При развале экономики говорить о естественном экономическом поведении нереалистично. Тем не менее - думать надо.

В Москве обстановка несколько лучше, чем в России. Это облегчает дело. У вас в материалах конференции есть статистические данные, и вы сами можете в этом убедиться. Но есть одна проблема, которую я хотел бы затронуть особо.

В декабре 1994 года цены на товары и услуги в Москве были выше тех же цен в декабре 1993 года в 3,9 раза, а заработная плата возросла всего в 2,9 раза. И это несмотря на то что во многих сферах московской экономики мы наблюдаем только небольшой спад или даже рост производства. Ни в одной отрасли мы не наблюдаем спада, который мог бы хоть как-то обосновать отмеченное ухудшение реальной заработной платы, уровня жизни. Если бы, скажем, зарплата отстала от цен на 5—10%, можно было бы сказать, что москвичи справедливо получили меньше, произведя меньше продукции. Если же их реальная зарплата упала больше, значит, разница кому-то досталась. Ясно, что на развитие экономической ситуации влияют факторы, которые мы не можем или почему-то не хотим ясно обозначить.

Общим местом стало сетование на рост цен на энергоносители. Но это не выдерживает критики. Природные ресурсы - собственность народа России, и увеличение цены на них не должно ухудшать материальное положение тех граждан, прямое или косвенное потребление сырья которыми находится на среднем уровне. Те, кто потребляет ниже среднего, должны даже выгадать, получив свою долю от тех, кто потребляет больше. Почему этого не происходит, где мы обманули наших граждан, которые передали нам все богатство страны в доверительное управление? Чтобы найти правильное решение, надо ясно ответить на коренные вопросы: куда делось наше бывшее общенародное достояние, откуда взялись богатые люди в стране, где падает производство и каким образом и за что 90% наших граждан оказались относительно в более худшем положении, чем это было даже после войны?

<...> Легко подсчитать, что москвичам недодается примерно 30% от полагающейся им заработной платы. Большая часть этого недобора - это и есть похищенная у москвичей ресурсная рента.

Единственный вид ренты, который пока, в основном, сохранен в собственности народа Российской Федерации, это земельная рента. Она все еще потребляется преимущественно в неявном виде, но она является последней опорой социальной стабильности в стране. Поэтому мы в Москве проявляем осмотрительность и не форсируем введение частной собственности на землю. В принципе, у нас нет аллергии на частное владение, но если городская община утратит эту ренту, она должна получить эквивалентную компенсацию. До установления цивилизованных правил частного владения землей отдавать скрытую часть земельной ренты в руки частного сектора просто опасно.

Отсюда вывод: если мы хотим радикального изменения тенденций, нужно подавить развитие паразитического капитала и создать благоприятные условия для развития капитала производительного. Это очень сложно, т.к. паразитический капитал приобретает все большее политическое влияние. Но у России нет иного выбора. Что же нужно сделать для победы производительного капитала над паразитическим?

Меры, вытекающие из нашего анализа, более или менее очевидны. Мы не раз о них писали. Их поддерживают и ученые, и практики, и ученые-практики. В профессиональных кругах их

называют «стимулирующим налогообложением». Их торпедует лишь паразитический капитал, приобретший, а точнее - купивший политическое влияние.

Если сказать кратко, необходимо решительно принять стратегию неуклонного уменьшения налогообложения доходов граждан и предприятий и соответственного увеличения налогообложения крупной собственности, ресурсо- и природопользования. Усилить так, чтобы количество перешло, наконец, в новое качество. Общее налоговое бремя при этом не изменится, но при росте производства относительное - резко упадет.

...Мы должны как можно скорее приватизировать большую часть расходов по воспроизводству рабочей силы. До тех пор, пока граждане будут получать на руки лишь 20% стоимости труда, а остальное будет сначала отниматься у них с помощью налогов, а потом возвращаться им в виде дотаций на социальные и коммунальные услуги, до тех пор реформы будут топтаться на месте. Говоря упрощенно, вместо того, чтобы платить человеку 165 долларов в месяц и дотировать 300, нужно дать возможность заработать 500 долларов, но отказаться от дотирования. Я не могу сейчас много говорить на эту тему, но мы знаем, как здесь можно радикально изменить ситуацию.

Если приватизация стоимости труда дело благородное, то слово «приватизация» из других сфер нашей жизни мы должны исключить, заменив словом «продажа». Нужно пересмотреть дилемму - «доходы от приватизации» или «инвестиции». Это не дилемма. Если мы переведем собственность в сферу нормальных рыночных отношений, то прагматический подход сам расставит правильные акценты.

Прилагая эти общие подходы к городу, мы сразу видим, что низкие официальные оценки природных ресурсов, земли и недвижимости лишают город важной статьи бюджетного дохода, создают предпосылки к нерациональному использованию земли и недвижимости, спекуляции ими. Кроме того, низкие нормативные ставки могут стать определенным стандартом, приучат граждан к недостаточной налоговой ответственности за недвижимость. Если главная прибыль реализуется не на стадии производства, а на стадии захвата недвижимости и земли, нормального развития и будет.

Практическая реализация принципов стимулирующего налогообложения осуществляется через установленную очередность

загрузки налоговых источников, гарантирующую минимизацию и вреда для экономического развития, и отсутствие бюджетного дефицита. После определения расходной части бюджета, которую, конечно, тоже нужно минимизировать, должны последовательно загружаться различные источники, пока не будет набрана необходимая доходная часть.

Для городов, стремящихся к привлечению инвестиций, разумна следующая последовательность:

- прямые платежи за услуги;
- платежи за природопользование (до предела, пока не начнется нежелательный спад производства);
- платежи за землепользование и пользование городским имуществом (до тех пор пока не станут свободными 2-4% этих ресурсов);
- налоги на имущество, в зависимости от типа и размера;
- налоги на продажи некоторых видов товаров;
- налоги на доходы предприятий;
- налоги на доходы граждан.

Эту последовательность необходимо адаптировать к условиям конкретных городов, но в любом случае ту или иную очередность загрузки нужно иметь...