

**Международный центр изучения институтов и развития
Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ**



19-20 сентября 2011 года

Семинар «Подходы и гипотезы в исследовании российской региональной политики»

“Research in Russian Regional Politics: Approaches and Hypothesis”

Материалы семинара

Оглавление

Эксперты	3
Участники.....	5
Efficiency versus Capitalism: Trade-offs between Economic and Political Transfers in Competitive Authoritarianism (A. Yakovlev, E. Nazrulaeva, I. Marques).....	6
Intergovernmental Transfers: problems of a generalized approach (N.Golovanova)	31
Экономические и политические факторы выделения федеральных трансфертов (Кузнецова О.В.)	39
Investment Paper Мемо (D. Szakonyi, E. Nazrullaeva, A.Yakovlev).....	41
Комментарии/размышления к «Investment Paper Мемо» (Кузнецова О.В.)	57
Politicians, Managers, and Loyalists: The Political Economy of Russian Gubernatorial Appointments (N.Buckley, O.J. Reuter, G. Garifullina, T. Frye).....	59
Замечания к проекту исследования: Politicians, managers and Loyalists: The Political Economy of Russian Gubernatorial Appointments (Титков А.С.).....	74
Appointments, Elections, and the Political Business Cycle (D. Szakonyi, O.J. Reuter, I. Marques).....	78
Назначения, выборы и политический деловой цикл (Назаров В.С.)	93
Замечания к проекту исследования: Appointments Elections and Political Business Cycle (Титков А.С.).....	95

Эксперты



Наталья Владимировна Голованова

Центр фискальной политики

Окончила факультет Прикладной математики Московского государственного института электроники и математики, магистратуру Государственного университета Высшей школы экономики. Стажировалась в Центральном Европейском университете (Будапешт, Венгрия).

Работала в Министерстве финансов Российской Федерации, в качестве российского консультанта участвовала в проектах АМР США и Всемирного банка.

В Центре фискальной политики работает со дня основания организации. К сфере ее профессиональных интересов относятся исследования в области децентрализации бюджетной системы, финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, совершенствования системы межбюджетных отношений, взаимосвязи фискальной политики государства и темпов экономического роста.



Ольга Владимировна Кузнецова

МГУ, Институт системного анализа РАН

Окончила МГУ им. М.В. Ломоносова. Доктор экономических наук. Член-корреспондент Международной академии регионального развития и сотрудничества.

Руководила отделом региональной экономической политики в Рабочем центре экономических реформ при Правительстве РФ, центром региональных исследований Академии народного хозяйства при Правительстве РФ, участвовала в большом числе исследовательских проектов.

Специалист в сфере региональной экономики, федеральной социально-экономической политики в отношении регионов, межбюджетных отношений. Автор более 70 публикаций в российских и зарубежных изданиях.



Назаров Владимир Станиславович

Институт экономики переходного периода

Окончил Финансовую Академию при Правительстве РФ, кандидат экономических наук.
Сфера научных интересов:

- бюджетный федерализм.
- распределение налоговых полномочий и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы.
- финансовые потоки между бюджетами различных уровней власти.
- вопросы совершенствования косвенного налогообложения.
- проблемы построения бюджетной, налоговой систем и системы межбюджетных отношений в России.
- вопросы совершенствования государственного управления и местного самоуправления в России.

Заведующий лабораторией бюджетного федерализма Научного направления «Макроэкономика и финансы», научный сотрудник лаборатории проблем фискального федерализма и субнациональных финансов Института экономики переходного периода.



Титков Алексей Сергеевич

Московская высшая школа социальных и
экономических наук

Окончил Московский государственный университет по специальности “экономическая и социальная география” (1993, с отличием).

Кандидат географических наук (2008, Институт географии РАН), тема диссертации: «Социально-политическая структура пространства Европейской России начала XX века (по материалам выборов в Государственную думу 1906 – 1912 годов)». Магистр (Master of Arts) социологии (2010, Московская высшая школа социальных и экономических наук, The University of Manchester, диплом с отличием).

Работал научным сотрудником Института географии РАН (1996 – 2006), старшим экспертом консалтинговой компании «Институт региональной политики»/ IRP Group (2005 – 2009). Член научного совета (junior scholar-in-residence) Московского Центра Карнеги (1999-2005). Старший преподаватель, доцент кафедры публичной политики Высшей школы экономики (2005 – 2011), преподаватель Московской высшей школы социальных и экономических наук (с 2010).

Участники

1	Яковлев Андрей Александрович	директор ИАПР, проректор НИУ ВШЭ
2	Скотт Гельбах	старший научный сотрудник МЦИИР ИАПР
3	Джон Рейтер	старший научный сотрудник МЦИИР ИАПР
4	Израэл Маркес	научный сотрудник МЦИИР ИАПР
5	Зудин Алексей Юрьевич	Институт анализа предприятий и рынков лаборатория организационного поведения и развития: Старший научный сотрудник
6	Назруллаева Евгения Юрьевна	Научно-учебная лаборатория макроструктурного моделирования экономики России: Младший научный сотрудник Кафедра математической экономики и эконометрики: доцент Международный центр изучения институтов и развития: научный сотрудник
7	Гончар Ксения Романовна	Факультет экономики Кафедра экономического анализа организаций и рынков: доцент Институт анализа предприятий и рынков лаборатория конъюнктурных опросов: Ведущий научный сотрудник
8	Гарифуллина Гузель Ангамовна	менеджер МЦИИР ИАПР
9	Жукова Ирина Анатольевна	Институт статистических исследований и экономики знаний Центр научно-технической, инновационной и информационной политики: Стажер-исследователь
10	Сэм Грин	Профессор Российской экономической школы
11	Церенов Церен Валерьевич	Советник губернатора Тверской области
12	Гимпельсон Владимир Ефимович	Центр трудовых исследований НИУ ВШЭ: Директор. Факультет экономики Кафедра экономики труда и народонаселения: профессор

Efficiency versus Capitalism: Trade-offs between Economic and Political Transfers in Competitive Authoritarianism (A. Yakovlev, E. Nazrulaeva, I. Marques)

1.1 Research Question

Recent work on dominant party systems has called attention to the fiscal tools used by politicians to secure the cooperation and support of both elites and voters (Haber et al. 2003; Magaloni 2006; Ghandhi and Przeworski 2006; Blaydes 2010). Although an important step in understanding regime maintenance, this work has been less successful in clarifying how politicians navigate tradeoffs between transfers meant to promote economically sound (poverty reduction, growth promotion, rewarding/encouraging low corruption, etc.) versus politically expedient spending (buying off core or swing voters, rewarding or co-opting regional elites). Russia offers a good context in which to examine this. Parts of Russia's transfer system are motivated by economic concerns over regional revenue inequalities (Kurlyandskaya and Golovonova 2006; Minfin 2010); however, several recent studies have also shown that regional politicians use federal funds to bring out the vote during elections and that they are rewarded for doing so with transfers (Popov 2004; Jarocinska 2010; Reuter and Robertson 2011). Moreover, recent studies of Russian transfers have not examined the determinants of Russian transfers after the major budgetary reforms of 2003 and during the period of deepening centralization.¹ Do earlier results hold? Given these dynamics, this paper asks two related questions. First, do Russian central authorities make transfers based on political or economic criteria? Second, how does the relative emphasis on political and economic criteria shift over time given the increased centralization of the Russian Federal system under Presidents Putin and Medvedev?

1.2 Hypotheses

In this paper, we argue that central authorities face tradeoffs between two primary sets of motivations governing budgetary allocations – economic and political. Figure 1 illustrates how the center makes decisions in our framework. The first set of motivations is economically oriented and might have several potential goals: 1) rewarding regions that spend wisely; 2) promoting economic development; 3) ameliorating inequalities (in revenue collection or outcomes) between regions 4) compensating regions for federally mandated spending (Kwon and Spilimbergo 2005). For economically motivated politicians, transfers are a means to some economic end, and politicians will allocate spending in ways that maximize the marginal return of transfers on these outcomes. A key consideration is that in regions that are more developed (i.e. those with high rates of growth and investment already), the marginal return on a unit of transfer funding will be lower than in poorer regions, even if the later are not well governed and spend money less efficiently. Transferring funds only to well-governed regions may also exacerbate inequality. In this paper, we argue that although regions with better governance receive more funding, *ceteris paribus*, the level of funding should also vary with the level of regional development, with poorer regions, where marginal returns are higher, receiving more. Figure 2 illustrates the prediction.²

¹ The lion's share of the literature on Russian transfers covers the period 1992-2000 (Treisman 1996, 1998; McAuley 1997; Stewart 1997; Popov 2001). Given the well documented tendency for the federal approach to transfers to shift suddenly, however, and the important structural changes evident in the 2000 to 2009 period, the importance of contemporary analysis cannot be understated (Stoner-Weiss 2000; Petrov 2000).

² We recognize, of course, that level of development and quality of governance are likely to be highly correlated, so some of the boxes in Figure 2 may not correspond to existing cases.

Figure 1: Federal Motivations for Regional Transfers

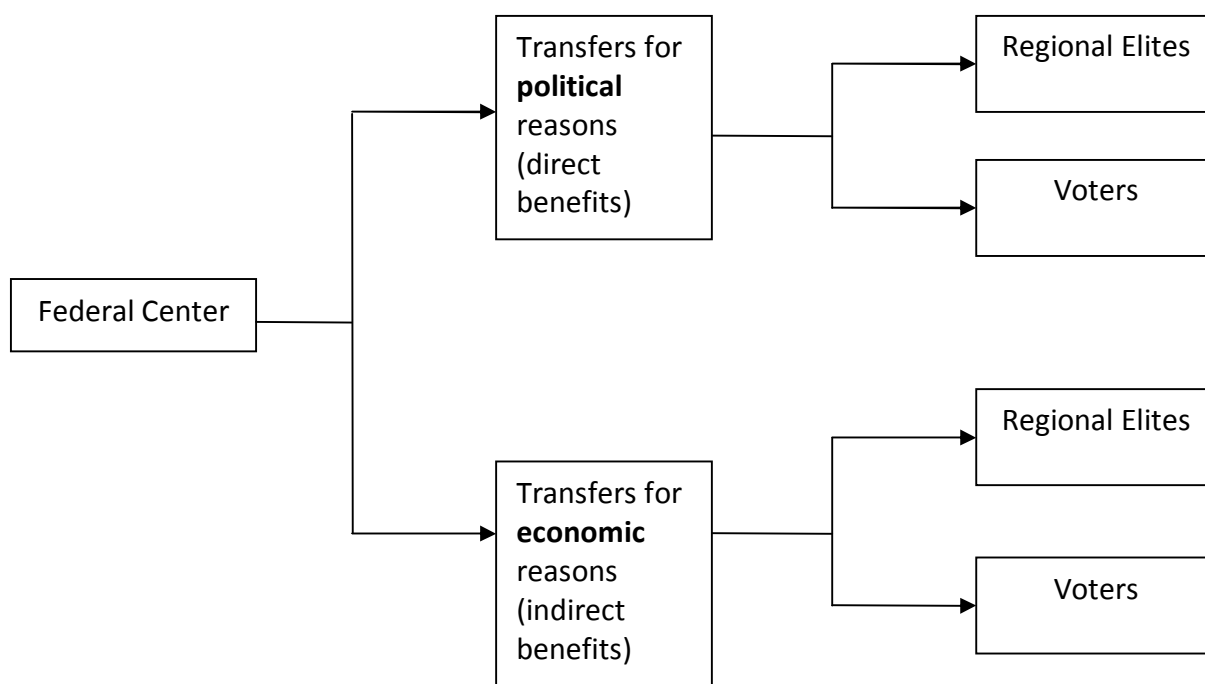


Figure 2: Development, Transfer Level, and Predicted Levels of Transfers

	Good Governance	Bad Governance
Highly Developed	Medium Level	Lowest Level
Poorly Developed	Highest Level	Medium Level

Central authorities in a competitive authoritarian system should also be motivated by political considerations. In competitive autocracies, as in democracies, autocrats must be concerned with effectively channeling resources in order to win elections and retain power. In doing so, they face another trade-off: between rewarding swing voters or their supporters (Dixit and Londregan 1996). Following much of the literature on authoritarianism, we assume an elite mobilization model of voting in authoritarian regimes, where autocrats must worry about providing resources to elites, who in turn must allocate resources to either mobilizing voters or their own rents (Ghandhi 2008; Robertson 2010).³ We argue that for autocrats seeking to maintain power, cohesive, strong regional elites are extremely dangerous, as they are potentially capable of overcoming collective action problems and mobilizing anti-regime unrest in their regions (Solnick 1998; Treisman 1996, 1998; Phillipov et al. 2004; Jarocinska 2010). The more cohesive the elite and the more control over, or connection to, regional political power it has, the more dangerous it becomes. Consequently, regions where regional elites are strong, cohesive, and control the office of the governor or compose the majority of the regional administrative team are most likely to receive transfers. For completeness, we also test whether federal authorities make transfers allocation decisions purely based on core versus swing voter dynamics within the regions, ignoring the role of the elite.

Explanations for Temporal Variation

How do elites navigate the trade-off between political and economic motivations? In this paper, we will briefly explore two frameworks. First, we explore an economic framework, in which voters are assumed

³ We recognize that this assumption is problematic; however, it is not clear how we would be able to separate targeting of transfers aimed at elites versus transfers aimed at voters empirically. Using specific programs as Magaloni (2006) does is a viable solution, but not one we can employ. Because the dependent variable here is overall transfers, it is difficult to separate the portion of spending that goes to elite rents versus individual voters. Advice in this regard would be most welcome.

to be pocketbook voters and to vote retrospectively. In this framework, politicians (especially those operating under competitive authoritarian conditions) know that voters will generally be supportive of the regime so long as times are good. Consequently, politicians do not need to spend money targeting voters and shoring up support amongst regional elites and can concentrate transfers on encouraging economically efficient outcomes. Conversely, when times are bad, politicians know that they will lose support amongst the populace and open up the possibility that regional elites might be able to use voter dissatisfaction as a tool. Consequently, when times are bad, politicians must make transfers to buy off key blocks of voters and/or regional elites who can potentially mobilize voters against the regime.⁴ One of the interesting empirical implications of this framework is that regions should be receiving transfers according to an economic logic only when economic growth is good, thus potentially explaining variation in the importance of political variables both over time and cross-sectionally.

We thus test the following hypotheses:

H₁: Transfers are given for economic reasons where central authorities expect high marginal returns on each unit of transfer.

H₂: Transfers are given for political reasons to regions where regional elites are able to overcome credible commitment problems and pose a threat to central authorities.

H₃: Political motivations for transfers bind more during difficult economic times. In the Russian context, this implies that political motivations should become more important after the financial crisis and in regions where economic growth is low.

1.3 Model framework and inference problems

At the initial stage of analysis we analyze the following model framework based on the hypotheses we want to test:

$$T_{it} = \rho T_{it-1} + Y_{it}\alpha + Z_{it}\gamma + X_{it}\beta + u_{it},$$

$$u_{it} = c_i + \varepsilon_{it} \tag{1}$$

where $i = 1, \dots, 83$ stands for the number of regions, $t = 2000, \dots, 2009$ is the time period. The dependent variable is T_{it} total transfers per capita, in 2000 prices. Y_{it} includes indicators of economic outcomes and economic quality, Z_{it} includes political variables, and X_{it} are control variables. We also include the first lag of the dependent variable into the model to control for the "inertness" in the process of distribution of transfers by the Federal Center.

The details concerning the indicators we use together with the sources of information, and our hypotheses and expectations about the direction of influence are listed in the table below. We keep in mind that most of the indicators may belong to more than one category simultaneously.

Table 1

Indicator	Theoretical Concept	Expectation if true (and all else equal)
Transfers Total transfers per capita, in 2000 prices FFSR transfers per capita, in 2000 prices Total transfers – FFSR transfers) per capita, in 2000 prices Sources: Казначейство России, УИС РОССИЯ		
Economic outcome indicators <ul style="list-style-type: none"> Private investment per capita, in 2000 prices 	Measure of economic efficiency/expropriation risk	+

⁴ Since growth is endogenous to transfers, we will likely need to instrument for it. We think that measures of resource wealth, distance from Moscow, rainfall, etc. might serve as good instruments, although we welcome suggestions.

<ul style="list-style-type: none"> • Unemployment, % • Internal migration, net coefficient per 10000 people • Money income / cost of fixed basket of good and services (proxy for between region inequality) 	<p>Measure of poverty</p> <p>Measure of economic efficiency of the region</p> <p>Measure of poverty</p>	<p>+</p> <p>+</p> <p>-</p>
<ul style="list-style-type: none"> • GRP per capita, in 2000 prices • Wages per capita, in 2000 prices • Working-age male mortality, standardized for causes of death coefficient <p>Sources: Rosstat ("Регионы России", ЦБСД)</p>	<p>Measure of poverty</p> <p>Measure of poverty</p> <p>?</p>	<p>-</p> <p>-</p> <p>?</p>
Economic quality indicators		
<ul style="list-style-type: none"> • Executive effectiveness, coefficient (Source: MRR) 	More effective executives use resources more efficiently for economic goals	+
<ul style="list-style-type: none"> • Effectiveness of spending, coefficient (Source: MRR) 	Direct measure of effectiveness of spending	+
<ul style="list-style-type: none"> • Share of transfers in budgetary income <p>Sources: Казначейство России, УИС РОССИЯ)</p>	Measure of dependency of the region on the federal center	?
<ul style="list-style-type: none"> • Tax income per capita, in 2000 prices <p>Sources: Казначейство России, УИС РОССИЯ)</p>	Measure of tax capacity (possibly of regional bargaining power)	-
Investment climate		
<ul style="list-style-type: none"> • Total # of cases against entrepreneurs / total # of cases proceeded to court (Source: МОИ) 	Measure of economic efficiency/expropriation risk	-
<ul style="list-style-type: none"> • Total # of murders per capita (Source: МОИ) 	?	
<ul style="list-style-type: none"> • Regional investment rating, ranking 1 (best case) to 12 (worst case) (Source: RA "Expert") 	Measure of economic efficiency/expropriation risk	+
Political indicators		
<ul style="list-style-type: none"> • Percentage vote UR (post 2005) 	Supporters versus swing voters	?
<ul style="list-style-type: none"> • Percentage vote KPRF 	Supporters versus swing voters	?
<ul style="list-style-type: none"> • Mayor-governor conflict (expert estimate by A. Kynev), ranking from 0 (no conflict), 1 (medium level) to 2 (tense conflict) 	Cohesiveness of regional elite (bargaining power)	-
<ul style="list-style-type: none"> • Democracy indicators/Degree of Democracy (Carnegie Center) 	Cohesiveness of regional elite (bargaining power)	-
<ul style="list-style-type: none"> • Insider governor type (our own data) 	Cohesiveness of regional elite (bargaining power)	+
<ul style="list-style-type: none"> • Regional GINI co-efficient 	Regional Mass unrest	+
<ul style="list-style-type: none"> • Young/old governor (our own data) 		
Control variables		
<ul style="list-style-type: none"> • Urbanization (share of urban population) • Average temperature in January • Road length per 1000 sq. km. • Percentage of workers with higher education • Percentage of young per 1000 people of working age • Percentage of retired per 1000 people of working age <p>Sources: Rosstat ("Регионы России", ЦБСД), УИС РОССИЯ</p>	Control variables characterize regional heterogeneity in terms of infrastructure, human capital, etc.	

The major inference problem for this research design is that there is an endogeneity problem. First, it is inherent in any exploration of outcomes that relate to characteristics of or turnover in politicians. It could be that transfers condition the sorts of governors and vice governors that one later finds in the region, as increased funds from the center may influence governor type if certain types are more likely in regions that have more external funding, and therefore more rent seeking opportunities, or who are less developed. We plan to approach this problem in two ways. First, we may use an instrument to account for endogeneity directly in our econometric models. We instrument with an interaction of the expected end of term of the governor and another variable that instruments for turnover and insider-outsider status. Secondly, we may also check to see if certain types of governors (insiders versus outside cronies) are appointed for regions for similar reasons to those which govern allocations of transfers. If both have similar underlying causes, then it might be that they are manifestations of the same underlying political trade-off between politically motivated and efficiency motivated strategies via-a-vis the regions.

Second, economic outcomes and economic quality indicators are also endogenous in terms of the causality relationship, which may run in both directions: previous economic performance influences the amount of transfers which the Federal Center gives to a region.

According to the econometric literature [Arellano, Bond (1991), Mileva (2007)], there are also several "technical" problems associated with the model (1):

- individual regional characteristics c_i may be correlated with explanatory variables;
- the presence of the lagged dependent variable on the right hand side of the equation (1) leads to autocorrelation;
- our panel dataset has a short time dimension (10 years), and a larger region dimension (83 regions).

In our sample there are also regions that are evident outliers which we need to control for (or exclude from the sample), like Chechen Republic and Moscow city.

Bibliography

- Bueno de Mesquita, B., Smith, A., Siverson, R. M., & Morrow, J. D. (2003). *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.
- Gandhi, J. (2008). *Political Institutions Under Dictatorship*. New York: Cambridge University Press.
- Gandhi, J., & Przeworski, A. (2006). Cooperation, Cooptation, and Rebellion under Dictatorships. *Economics and Politics*, 18, 1-26.
- Jarocinska, E. (2010). Intergovernmental Grants in Russia: Vote-buying or Bargaining Power of Regions. *Economics of Transition*, 18 (2), 405-427.
- Kurlyandskaya, G., & Golovanova, N. (2006). Decentralization in the Russian Federation. *Economic Change*, 39, 213-233.
- Magaloni, B. (2006). *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. New York: Cambridge University Press.
- Popov, V. (2004). Fiscal Federalism in Russia: Rules Versus Electoral Politics. *Comparative Economic Studies*, 44 (4), 515-541.
- Robertson, G. (2010). *The Politics of Protest in Hybrid Regimes: Managing Dissent in Post-Communist Russia*. New York: Cambridge University Press.
- Skocpol, T. (1979). *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. New York: Cambridge University Press.
- Treisman, D. (1998). Fiscal Redistribution in a Fragile Federation: Moscow and the Regions in 1994. *British Journal of Political Science*, 28, 185-222.
- Treisman, D. (1996). The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia. *British Journal of Political Science*, 26, 299-335.

Appendix: Data Analysis

1. Pairwise correlations for total transfers per capita with economic variables (sample 83 regions, except for Chechnya)

Correlation Number of observations	Total transfers per capita	Private investment per capita	Regional unemploy- ment	Internal migration	Regional Gini	Money income / value of a fixed basket of goods and services	GRP per capita	Wages per capita	Working- age male mortality
Total transfers per capita	1 820								
Private investment per capita	0.082** 820	1 820							
Regional unemployment	0.032 820	-0.093*** 820	1 820						
Internal migration	-0.52*** 810	0.0029 810	-0.044 810	1 810					
Regional Gini	0.044 820	0.29*** 820	-0.26*** 820	0.014 810	1 820				
Money Income / Value of a fixed basket of goods and services	-0.0064 794	0.31*** 794	-0.19*** 794	0.032 794	0.52*** 794	1 794			
GRP per capita	0.095*** 738	0.81*** 738	-0.18*** 738	0.48*** 714	0.53*** 738	0.48*** 714	1 738		
Wages per capita	0.48*** 790	0.45*** 790	-0.29*** 790	-0.28*** 780	0.59*** 790	0.27*** 764	0.83*** 711	1 790	
Working-age male mortality	0.11*** 784	-0.087** 784	-0.36*** 784	-0.16*** 784	-0.27*** 784	-0.20*** 775	-0.018** 704	0.015 760	1 784

***, **, and * means correlation coefficient is significant at 1, 5 or 10 per cent level; below is the number of observations.

2. Pairwise correlations for total transfers per capita with political variables (sample 83 regions, except for Chechnya)

Correlation Number of observations	Total transfers per capita	Mayor- governor conflict	Executive effectiveness	Effectiveness of spending	Share of transfers in budgetary income	Regional investment rating	Total # of cases against entrepreneurs/ total # of cases proceeded to court	Total # of murders per capita
Total transfers per capita	1 820							
Mayor-governor conflict	-0.16*** 813	1 977						

Executive effectiveness	0.22*** 246	0.14** 246	1 246					
Effectiveness of spending	-0.23*** 246	0.17*** 246	0.50*** 246	1 246				
Share of transfers in budgetary income	0.42*** 820	-0.096*** 895	0.24*** 246	-0.032 246	1 902			
Regional investment rating	0.083** 795	0.019 867	-0.11* 233	-0.093 233	0.20*** 874	1 874		
Total # of cases against entrepreneurs/total # of cases in court	0.062 82	0.25** 82	-0.022 82	-0.026 82	-0.094 82	-0.016 79	1 82	
Total # of murders per capita	0.49*** 82	-0.18 82	0.13 82	0.058 82	0.037 82	-0.068 79	-0.10 92	1 82

***, **, and * means correlation coefficient is significant at 1, 5 or 10 per cent level; below is the number of observations.

3. Pairwise correlations for total transfers per capita with control variables (sample 83 regions, except for Chechnya)

Corr p-value	Total transfers per capita	Urbanization	Average temperature in January	Road length per 1000 sq. km.	Percentage of workers with higher education	Percentage of young per 1000 people of working age	Percentage of retired per 1000 people of working age
	1 820						
Urbanization	-0.13*** 820	1 820					
Average temperature in January	-0.33*** 651	-0.14*** 651	1 820				
Road length per 1000 sq. km.	-0.23*** 819	-0.034 819	0.59*** 651	1 820			
Percentage of workers with higher education	0.089** 820	0.12*** 820	0.15*** 651	0.35*** 819	1 820		
Percentage of young per 1000 people of working age	0.20*** 820	-0.46*** 820	-0.21*** 651	-0.33*** 819	-0.079** 820	1 820	
Percentage of retired per 1000 people of working age	-0.35*** 820	0.11*** 820	0.46*** 651	0.55*** 819	-0.029 820	-0.79*** 820	1 820

***, **, and * means correlation coefficient is significant at 1, 5 or 10 per cent level; below is the number of observations.

Efficiency or Votes?

Economic and Political Trade-offs in Federal Transfers

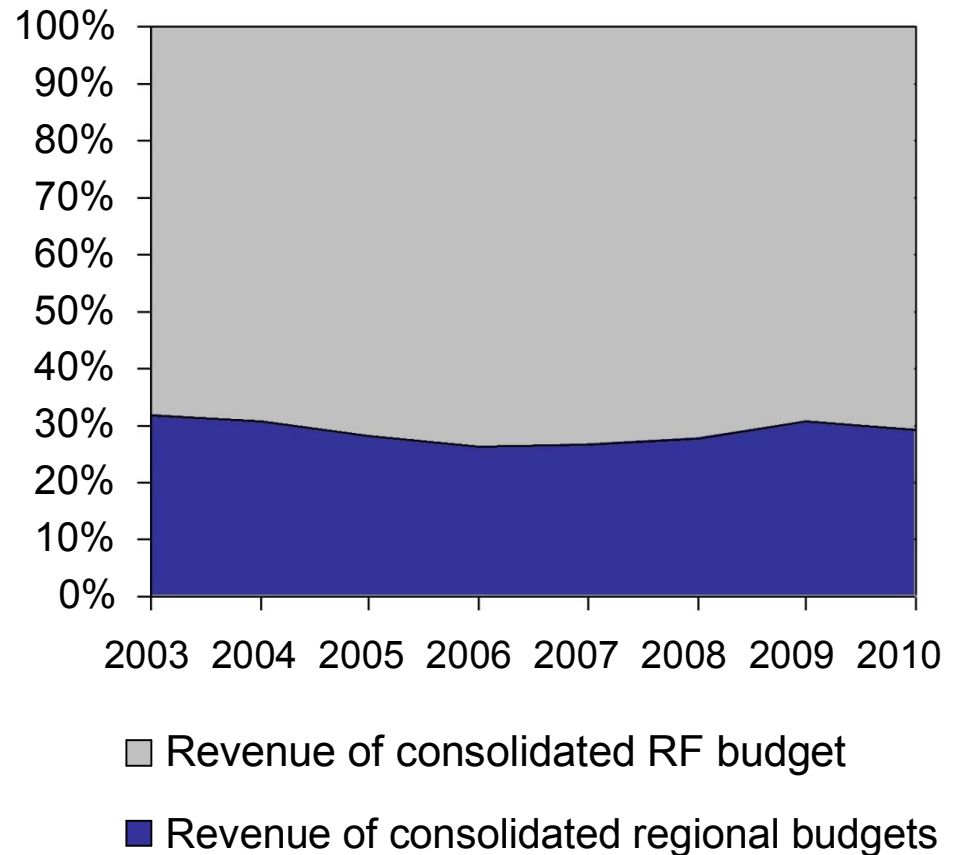
A. Yakovlev

I. Marques

E. Nazrullaeva

Research Motivation

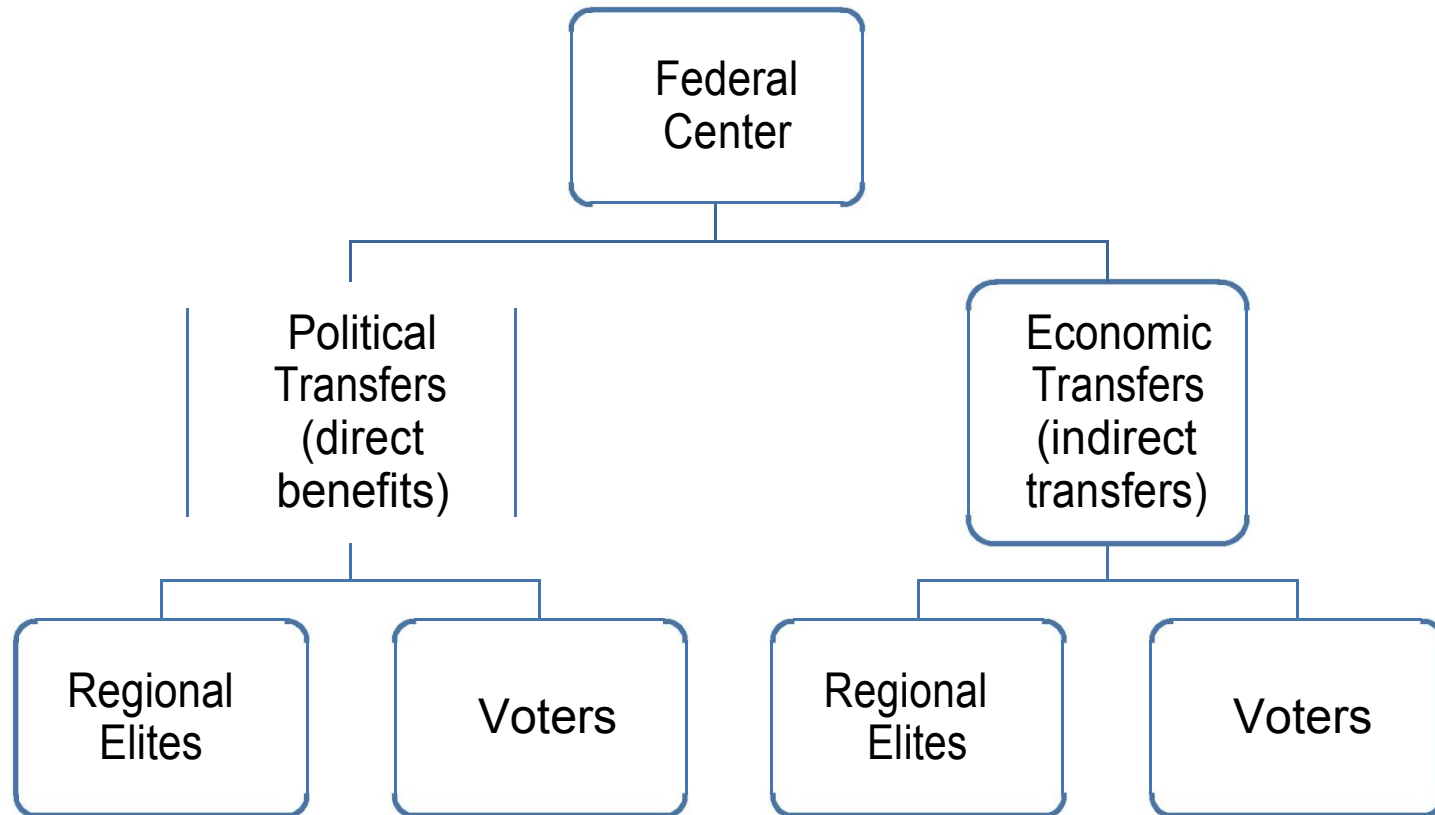
- State capacity
- Centralization
 - Economic
 - Political
- The Kozak reforms
- The 2008 crisis



Central Questions

- When do politicians engage in transfers to enhance economic outcomes versus solidifying political support?
- What factors motivate each logic (political versus economic)?

The Logic of Federal Transfers



H₁: Politically motivated transfers are given where the center expects high marginal returns in terms of vote shares or regional stability

H₂: Economically motivated transfers are given where the Center expects high marginal returns in terms of poverty reduction or economic outcomes

Economic Considerations

- Good Economic Outcomes generate support
- Which outcomes to promote?
 - Inequality
 - Good Governance
 - Level of Development

Empirical Predictions:

Development and Governance

	Good Governance	Bad Governance
Highly Developed	Medium Level of Transfers	Lowest Level of Transfers
Poorly Developed	Highest Level of Transfers	Medium Level of Transfers

Political Considerations

- the Masses
 - Core vs. Swing Voters (Dixit and Londregan 1996)
 - Politically contentious or mobilizing groups (Robertson 2011?)
- the Regional Elites
 - Key intermediary with voters (Treisman 1999; Phillipov et al. 2004)
 - Bargaining power stems from ability to engage in disruptive collective action (Robertson 2010)

Over Time Variation

H₃: Higher economic growth leads to lower transfers for political reasons (Center does not need to give additional reward to voters)

- Retrospective, pocketbook voters vote for government during good times
- Providing targeted, political spending during bad times compensates for the bad economy

Transfers: structure & types

- FFSR transfers: more transparent methodology. Should decrease with welfare growth, according to the formula.
- Other types: less transparent methodology (subsidies, subventions, grants). Politically motivated transfers.
- Share FFSR transfers in total transfers (consolidated regional budgets)

Q1: Total transfers: include regional contributions to targeted budget funds (<0)

Q2: Total transfers as = FFSR + subsidies + subventions + grants?

2005	2009	2010
0.43	0.23	0.26

Political variables

- Percentage vote UR (post 2005)
- Percentage vote KPRF

Q: What is the level of elections which matters:
federal or regional?

- Mayor-governor conflict (expert estimate by A.Kynev;
mass media)
- Democracy indicators (Carnegie center)
- Within region inequality (Regional Gini)

Governor types (our database):

- Insider/outsider governor
- Young/old governor

Economic variables: Quality

- Executive effectiveness (MRR)
- Effectiveness of spending (MRR)
- Share of transfers in income (regional budget)
- Tax income per capita (regional budget)

- Good governance: quality of public administration (2005, Institute of public administration and municipal management)
 - We also proxy for this potentially with investment climate measures.

Economic variables: Investment climate

- Total # of economic crimes per 1 mln rub GDP (Rosstat)
- Total # of cases against entrepreneurs / total # of cases proceeded to court (MOI)
- Total # of cases against entrepreneurs per 1 mln rub GDP (MOI)
- Regional investment ratings (RA Expert): investment risk vs. investment potential

Economic variables: Outcomes

- Private investment per capita
- Regional unemployment
- Internal migration
- Inequality: between regions (Q: money income / cost of fixed basket of goods as a measure?)
- GRP per capita
- Wages per capita
- Working-age male mortality

Source: Rosstat

Economic variables: Controls

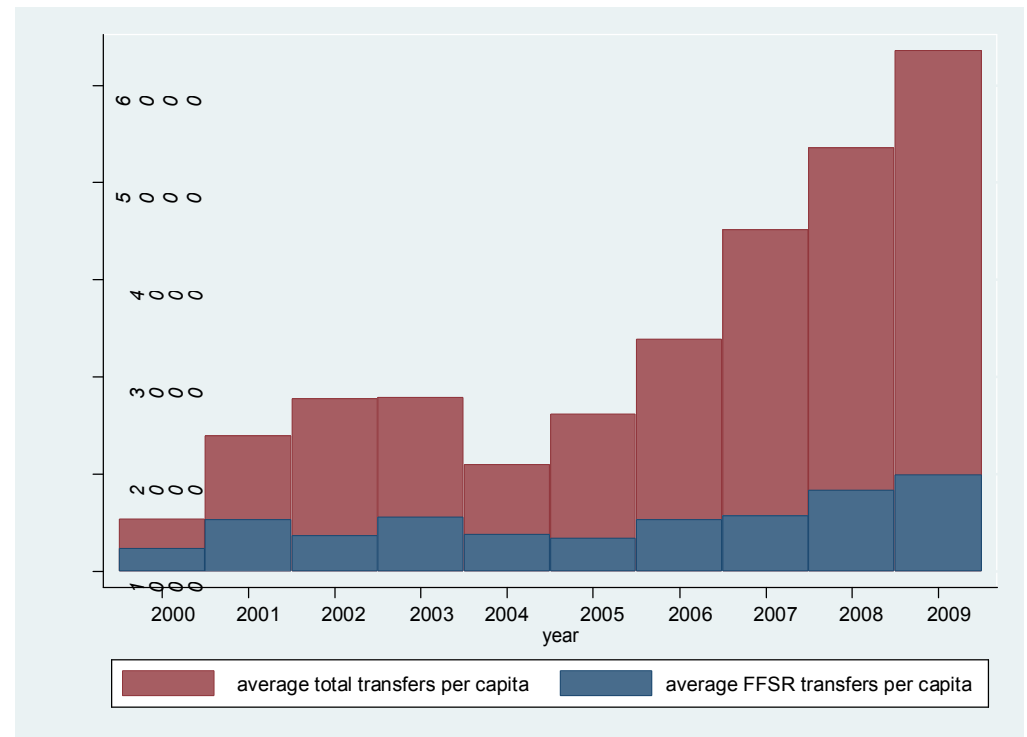
- Urbanization
- Average temperature in January
- Road length per 1000 sq. km.
- Percentage of workers with higher education
- Percentage of young per 1000 people of working age
- Percentage of retired per 1000 people of working age

Source: Rosstat

Transfers per capita, in 2000 prices

- Dependent variable:
transfers per capita
- 1 period lag of the prices_{2000}
dependent variable in
(transfers per capita) Rub,

Q: How many lags should be taken into account?



Model framework

$$T_{it} = \rho T_{it-1} + Y_{it} \alpha + Z_{it} \gamma + X_{it} \beta + c_i + \varepsilon_{it}$$

- $i=1, \dots, 82$ regions (Chechnya excluded; Moscow city – robustness check)
- $t=2000, \dots, 2009$ time period
- T – total transfers per capita, in 2000 prices
- Y – economic outcomes/quality
- Z – political variables
- X – control variables

- Lags on T , Y , and Z for $\{(t-i), i>1\}$ may also be included
- Threshold model: when economic stabilization is achieved and regional elites are consolidated political variables become more important

Preliminary results: correlations

	Total transfers per capita	FFSR transfers per capita
Economic variables: outcomes	Private investment per capita (+)	
	Internal migration (-)	Internal migration (-)
	GRP per capita (+)	
	Wages per capita (+)	Wages per capita (+)
	Working-age male mortality (-)	Working-age male mortality (-)
Investment climate	Regional investment ranking (+)	Regional investment ranking (+)
Economic variables: quality	Share of transfers in budgetary income (+)	Share of transfers in budgetary income (+)
	Executive effectiveness (+)	Executive effectiveness (+)
	Effectiveness of spending (-)	Effectiveness of spending (-)
Political variables	Mayor-governor conflict (-)	Mayor-governor conflict (-)

Preliminary results: model

Economics:

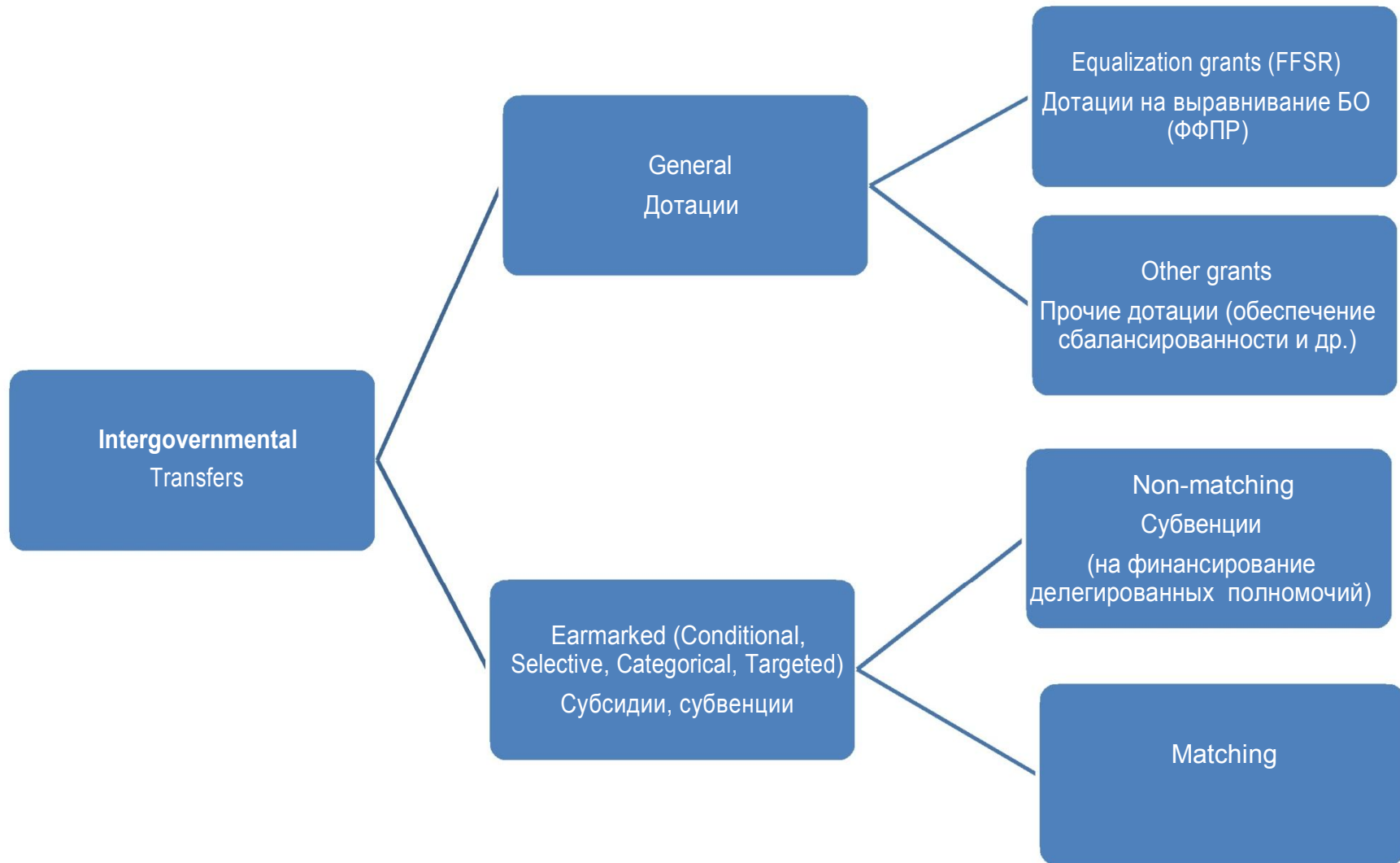
- Private investment per capita (-): possible trade-off btw investments (private sector) and transfers (Federal Center), matter both for FFSR transfers per capita and for total transfers
- Money income / cost of fixed basket of goods (+): higher inequality between regions

Politics:

- Mayor-governor conflict (+/-). Q: threshold framework is needed

Intergovernmental Transfers: problems of a generalized approach (N.Golovanova)

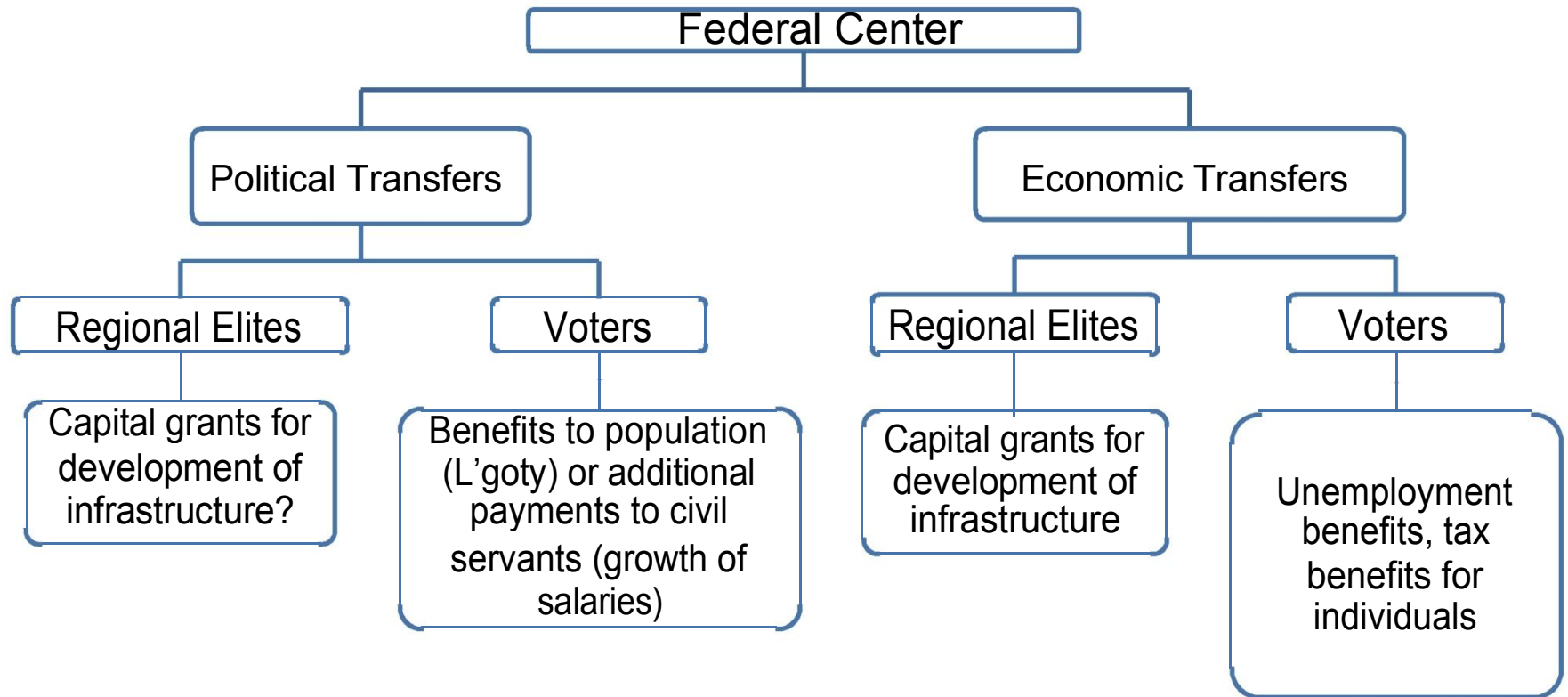
Types of Intergovernmental Transfers



Different purpose – different instruments

Purpose of Intergovernmental transfers	Instruments
Horizontal revenue capacity equalization	General equalization grant (FFSR)
Equalization of Infrastructure	Earmarked capital grants (usually matching) (субсидии)
Support for some categories of citizens	Earmarked non-matching grants for federal responsibilities (субвенции); Earmarked matching grants for regional responsibilities (субсидии)
Support of some territories (important from geopolitical point of view)	Earmarked matching grants (субсидии); direct expenditure of federal budget (substitution of regional expenditures)
Delegation of federal responsibilities (ex., civil registries)	Earmarked non-matching grants (субвенции)

Federal motivations for regional transfers



Control for some specific transfers

A Sochi-2012

B Asia-Pacific Economic Cooperation Forum

C Negative regional transfers

D Transfers between regions (oblast and AO)

E Transfers to merging regions

Control for macro

- Growth of the amount of matching grants (subsidies) during the economic growth period (2007-2008)
- Anti-crisis Transfers in 2009

MRR “effectiveness of spending”

The most “effective” regions from MRR points of view spend nothing with zero results.

This indicator is “bad” for research.

Conclusions

- ✓ Total amount of transfers is not a good variable
- ✓ If you look at political aspects of transfers, first of all look at matching grants (subsidies)
- ✓ Control for special case transfers

Экономические и политические факторы выделения федеральных трансфертов (Кузнецова О.В.)

1. В качестве объясняемых переменных в модели предлагаются (а) общий объем трансфертов на душу населения, (б) дотации ФФПР на душу населения, (в) общий объем трансфертов без учета дотаций ФФПР на душу населения. С одной стороны, подобный подход вполне понятен. С другой стороны, представляется более рациональным либо ограничиться общим объемом трансфертов, либо более детально проработать структуру трансфертов. Соотношение дотаций ФФПР и других видов трансфертов отражает баланс экономических и политических мотивов, поэтому вычленение дотаций ФФПР может искажать общую картину (трансферты без ФФПР могут сильно зависеть от политических мотивов при их небольшой доле, или трансферты без ФФПР могут меньше зависеть от политических мотивов, но при большей своей доле). Что же касается проработки структуры трансфертов, то такая работа может дать любопытные результаты по мотивации различных министерств, по разным направлениям трансфертов (хотя, конечно, такой анализ существенно усложняет работу). Расчеты для трансфертов, которые распределяются без ясных и прозрачных методик и процедур, могут дать гораздо более яркую картину в отношении мотивов распределения.

2. Возможно, стоит рассматривать не две группы мотивов – экономические и политические, а три группы мотивов – экономические, политические и социальные. Вместе с тем экономические и политические мотивы, равно как социальные и политические, экономические и социальные «пересекаются». Иначе говоря, за социально-экономическими мотивами всегда (или почти всегда) стоят политические, и это надо как-то учитывать. Представляется, что мотивы распределения трансфертов можно представить и следующим образом: (а) трансферты выделяются тем регионам, где повышенный процент голосования за партию власти, и федеральный центр поощряет те регионы, где «правильно» голосуют, независимо от уровня социально-экономического развития регионов; (б) трансферты выделяются более «бедным» регионам для достижения в них минимально приемлемого уровня жизни – ради того, чтобы население было удовлетворено действиями властей и поддерживало власти на выборах, сохранялась необходимая социальная стабильность; (в) трансферты выделяются более «сильным» регионам для того, чтобы «сильные»

губернаторы, за которыми экономическая база их регионов, были лояльны к действиям федеральных властей.

3. При использовании всех показателей в денежном выражении необходимо проработать вопрос об их корректировке на межрегиональные различия в уровне цен (практически единственный возможный вариант – стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг).

4. В отношении оценки эффективности деятельности региональных администраций можно сказать, что, к сожалению, к настоящему времени не разработано удовлетворительных и общепринятых методик такой оценки. Основной акцент, наверное, надо делать на официальных методиках (Минрегиона, Минфина в части эффективности бюджетных расходов), поскольку в этом случае можно предположить, что федеральные власти в какой-то степени руководствуются результатами расчетов по своим методикам при распределении трансфертов. Ко всем частным исследованиям надо относиться с большой долей осторожности.

5. С немалой долей осторожности надо относиться и к рейтингам инвестиционной привлекательности «Эксперта». Этот рейтинг субъективен, и это хорошо известно. Лучше оценивать инвестиционную привлекательность регионов по фактически привлеченным инвестициям (желательно, по отношению к ВРП).

6. Доля трансфертов в доходах и налоговые доходы на душу населения – это показатели, отражающие прежде всего уровень социально-экономического развития регионов, а не эффективность управления.

7. Коэффициент Джини – спорный с точки зрения целесообразности его использования показатель, поскольку никто не знает, связан он каким-то образом с социально-политической обстановкой в регионе или нет.

Комментарий к графику по доле федерального и региональных бюджетов в консолидированном бюджете. Нужны пояснения по поводу трансфертов внебюджетным фондам + пояснения по поводу того, учитываются ли межбюджетные трансферты в доходах региональных бюджетов. На самом деле показатель доли федерального или региональных бюджетов в доходах довольно «спекулятивен», поскольку сильно зависит от объемов трансфертов (доля федерального бюджета повышается при росте трансфертов, но это еще вовсе не значит, что региональные власти в конечном итоге распоряжаются меньшей долей денег).

Investment Paper Memo (D. Szakonyi, E. Nazrullaeva, A.Yakovlev)

Research Questions

A crucial component of economic development is the attraction of large, consistent, and diversified streams of productive capital into a developing state's economy. However, in contrast to official rhetoric promoting openness, variation in regime type and corresponding policies has often times resulted in business climates wholly inhospitable to both long and short-term investment (Li and Resnick 2003; Li 2006, 2009; Gehlbach and Keefer 2010). Recent research shows regional-level elites to be critical actors in the commitment game with investors, but focuses little on how institutional change and turnover affect such investment decisions (Malesky 2008, Iwasaki et al. 2006). This paper will attempt to squarely connect the specific investment-related strategies and policies adopted by these elites with the decisions faced by domestic and foreign investors operating throughout Russia. What explains considerable variation in per capita investment across regions (both structural and institutional factors)? When and how do regional administrations act to increase investment? How might governor turnover affect levels of investment at the sub-national level?

The challenge for this paper will be to put politics and policies back into a conversation that has previously solely been about the so-called "hard factors." This though does not mean that these hard factors will be dismissed as irrelevant to the questions at hand. As will be shown below, much cross-regional work has been done on the structural determinants of investment in Russia over the last 20 years (for a comprehensive summary of over fifteen articles, see Buccatello and Santangelo 2009). We hope to better theorize the debate and use innovative indicators to uniquely identify what matters to private investors and when, drawing on a specifically built dataset to do so.

Structural Determinants

No theory of investment in a region would be complete without first taking into account the preferences of both domestic and foreign investors. A plethora of work has been completed since the fall of the USSR on the most attractive factors to investors for allocating capital (Bruno and Bytchkova 2008, Brock 1998, Fabry 2002, Ledyeva 2009). As important as institutional environment may be, the so-called 'hard' determinants may be paramount in determining capital flows into specific regions. We thus will study the interaction between the various types of endowments and experiences of a region as well as the policy choices that leadership can make to change the investment climate. Depending on the mobility of

their assets, investors choose both between regions as well as the timing of when to invest, two decisions strongly influenced by the factor categories below.

Category 1: “Hard Factors”

Measure(s): Presence of natural resources, distance from Moscow, presence of ports or other transit hub, total number of paved roads, average January temperature, market size / presence of big cities / total population.

The importance of specific assets for a region to attract investment is not new. In fact, the oft-repeated assertion that five regions in Russia account for a disproportionate amount of the total investment in the country testifies to this logic. We expect to see rising levels of investments in regions with large endowments of natural resources, access to ports, transit hubs and good roads, as well as favorable climates that allow for more year-round production. Regions closer to Moscow will also benefit from the proximity to the largest market in the country while those with their own metropolises will be able to generate the level of domestic demand for goods and services craved by investors.

Category 2: State capacity

Measure(s): Crime rates, conflicts between levels of government, education and literacy levels, transfers, land privatization

Besides the policy indicators to be described below, regional administrations can send a range of signals to potential investors about the overall investment climate. High crime rates may proxy for the ability of the state to maintain law and order, as well as underlying poverty that could destabilize or imperil projects with high fixed costs. Conflicts between varying levels of government (such as mayors and governors) could signal competing and often contradictory priorities as well as lead to increased regulatory costs on businesses. These divides might also impede the flows of money and cadres across jurisdictions, creating a potentially hazardous and vulnerable environment. Education and literacy projects are also under the purview of state administration, which has substantial control over how their budgets are allocated and what kind of human capital is available for investors.

Category 3: Prior investment levels and business groups

Measure(s): Private investment in fixed capital (lagged 1, 3, and 5-year totals), presence of large business groups

Previous domestic investment has found to be a significant determinant of foreign investment in past studies (Broadman and Recanatini 2001). Theoretically, the accumulation of investment over time can work to attract more private investment through various

channels. First, investors see rising and consistent investment as a signal of reputation: other investors continue to sink money into regions where they have had positive interactions with bureaucrats and regulators. Past investments also can improve material and human capital in ways rough statistics may have trouble picking up, such as the quality and quantity of high or low-skilled labor, specific infrastructural advances to improve transportation or input regularity, etc. Lastly, past investment can be in itself an indicator to investors that the policy environment is favorable to new capital. We however do not expect this effect to be extremely large because of countervailing effects such as saturation of investment in a region.

Similarly, the presence of large business holdings in a region is complex. Although these conglomerates and business groups may have made substantial investments and wish to see complementary entrance of capital, they also work to prevent new entrants into the markets. We will use a dummy for the presence of big business groups to examine their effect on future private investment.

Institutional Determinants of Private Investment

Numerous reasons exist for governor turnover to have a negative effect on investor behavior. Potentially critical ties to previous administrations are broken. Development priorities are altered, often without reference to commitments made by predecessors. New investments may also disrupt and challenge interest coalitions that have elevated new executives into power. In areas with low human capital, change in the executive does not always signal an upgrade in governing ability and lags with bureaucratic performance may result during the acclimation period. If political relationships are indeed important to business development, the appeal of long-term investments with high fixed costs also suffers from perceived instability in the executive branch. Both private and foreign investors thus refrain and turnover results in decreased economic performance and output.

On the other hand, new executives may experiment with different mixes of tax incentives and policy initiatives to immediately attract new investment. The political returns from increased output and employment and the arrival of new economic players on the scene outweigh the above revenue and relationship costs of breaking with the old. A change in the ruling coalition may also reduce previous obstacles, such as corruption and legislative opacity, as well as signals heightened scrutiny of the actions of the authorities. Therefore, an understanding of the intermediary variables at work during executive transitions (such as policy choices) may be necessary to connect specific elite behavior with investor decisions. Knowing the 'type' and 'policies' of new executives offers leverage on the question of what investors value in their trade-off between stability and human capital improvement.

Category 4: Taxes

Measure(s): Property, transportation, land, and profit taxes

Recent work by both OECD and KPMG has highlighted the potential importance of tax incentives for boosting investment levels within regions. Even after the Putin era reforms, regional administrations have retained the right to individually lower taxes in four areas: property, transportation, land, and profit. They also have the right to issue tax credits to businesses over specified periods of time to incentivize their entrance. Considerable variation exists over the choices of these administrations, as confirmed by recent work by Russian scholars (Titov 2008). We plan on extending their analysis of these policies to the complete period of 2000-2010, with specific emphasis on when and by how much tax laws were changed. Connecting these reforms with the arrival of governors will be the first task, but we also plan on studying the effectiveness of these levels on their own merits even if we cannot neatly theorize their emergence.

Category 5: Investment Policy Innovation

Measure(s): Dedicated investment council/agency/department, regional investment fund, law on public-private partnerships, budgetary investments, credits, and subsidies, specific law on international investment, state guarantees

A consensus in the public sphere is starting to emerge that so-called investment “success stories” such as the region of Kaluga have been partly achieved through the effective use of targeted policy instruments. Though the main tool (a dedicated agency) was established in Kaluga in the late 1990’s, analysts have attributed exponential growth of investment in the region to a team of well-educated, accessible, and motivated bureaucrats working to ease the potential pains for both foreign and domestic investors. Besides this organ, this project will examine the emergence and effectiveness of a range of policy instruments (ranging from laws to subsidies to guarantees) to identify if any have had any effect to ramping up private investment. Again we expect to see strong interaction effects between regions well-endowed in structural factors and institutional innovations.

Inference Concerns

This paper is also closely linked with both the papers on transfers and productivity in that investment very probably affects the likelihood of a new governor coming into office. A possible approach would be to first write a paper using monthly business surveys prior to elections. The amplitude on investment outlooks prior to elections or set appointment dates

(proxied by expectations of orders, outputs, and/or prices) could provide information about uncertainty in the run-up to end of terms compared to non-term ending years.

Previous literature also asserts a strong role for economic concentration in reducing political conflict and improving governance outcomes (Stoner-Weiss 2001). Moreover, investors may choose to put more capital in regions where concentration is higher, as the expected return from operating in a situation of reduced competition would be higher. Thus, controlling and examining the effect of economic concentration may be useful for this paper.

Cases and Variables

Unit of Analysis:

- Region-year estimates for all 83 (89) regions from the period of 2000-2010.

Main Dependent Variable:

- Private Investment in Fixed Capital (annual and sectoral per region) from Rosstat

Independent Variables:

- Turnover variable (instrumented by end of term – see discussion above)
- “Governor Type” (biographical and other data gleaned from related projects)

Intermediary variables to be collected:

- Tax incentives (profit, property, land, transportation, etc.)
- Budget loan / credit programs
- Budget subsidies
- Government investment agencies: level of coordination
- Level of economic concentration
- State guarantees
- Land privatization
- Law on public-private partnerships
- Law on international investment

Structural Variables (those found significant in other models):

- Presence of natural resources
- Distance from Moscow
- Presence of ports or other transit hub
- Total number of paved roads
- Average January temperature

- Market size / presence of big cities / total population
- Crime rates
- Conflicts between levels of government
- Education and literacy levels
- Transfers
- Land privatization
- Private investment in fixed capital (lagged 1, 3, and 5-year totals)
- Presence of large business groups

Analysis

Two estimation strategies will be used. First, following Gehlbach (2011), an instrumental variable approach will be used, using the scheduled end of term date as an instrument for governor turnover. This exogenous variation, if properly theorized using data on businessman uncertainty, will pass the exclusion restriction of having no other effect on investment trends other than through the turnover variable.

This first set of estimates will be buttressed by work along two directions to examine the true mechanism behind the effect of new governors on investment. First, using data collected on specific policy decisions, two-stage Heckman selection models will be used to show examine both the likelihood of investment-encouraging policies being employed by new governors, as well as the effect of these policy instruments on total investments. Secondly, information from sister papers about the ‘types’ of new governors will be used to address the elements of governance that investors value most in making decisions.

Concerns

Is there any way to control for “checks and balances” such as what is prominent in the literature on credible commitments? What other mechanisms might be used to signal to investors a level of continuity across regimes? Would it be possible to count the number of veto players within a given region in order to measure this?

Other studies have found that ‘irreversibility’ matters. It’s going to be very hard to disaggregate different types of investment. We could potentially use sector-level data to tease out these questions.

Investing in influence: more frequent turnover may result in less firm-specific investing, which improves governance outcomes.

Bibliography

Anders Aslund. *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia and Eurasia*, Cambridge University Press. 2007.

Gehlbach S, Keefer P. 2008. Investment without democracy: ruling-party institutionalization and credible commitment in autocracies. Work. pap., Soc. Sci. Res. Netw.

Iwasaki, I. and K. Suganuma (2005), 'Regional Distribution of Foreign Direct Investment in Russia', *Post-Communist Economies*, 17, 2, 153–72

Li, Quan. 2006. "Democracy, Autocracy, and Tax Incentives to Foreign Direct Investors." *Journal of Politics* 68 (1): 62–74.

Li, Q. 2009. "Democracy, Autocracy, and Expropriation of Foreign Direct Investment." *Comparative Political Studies*. vol. 42 (8) pp. 1098

Li, Q., & Resnick, A. (2003). Reversal of fortunes: Democracy, property rights and foreign direct investment inflows in developing countries. *International Organization*, 57, 175-214.

Malesky, Edmund. 2008. "Straight Ahead on Red: How Foreign Direct Investment Empowers Subnational Leaders." *Journal of Politics* 70(1): 1-23.

Investment attractiveness of Russian regions: does politics matter?

D.Szakonyi
E.Nazrullaeva
A.Yakovlev

Central Questions

- How do strategies and policies adopted by regional elites influence decisions of investors?
- What explains considerable variation in per capita investment across regions (both structural and institutional factors)?
- When and how do regional administrations act to increase investment?
- How might governor turnover affect levels of investment at the sub-national level?

Research motivation

- “Hard” factors of investment attractiveness studied in Bruno and Bychkova 2008, Brock 1998, Fabry 2002, Ledyeva 2009
- Mobility of assets matter for the choice where and when to invest
- We study the influence of both endowments and policy choices on the investment climate.
- Structural factors vs. institutional factors

Category 1: “Hard” factors

Measures and expectations:

- Presence of natural resources (+)
- Distance from Moscow (-)
- Presence of ports or other transit hub (+)
- Total length of paved roads per 1000 sq km of area (+)
- Average January temperature (-)
- Market size / urbanization / total population (+)

Category 2: State capacity

Measures and expectations:

- Total # of cases against entrepreneurs / total # of cases proceeded to court (MOI)
- Total # of cases against entrepreneurs per 1 mln rub GDP (MOI)
- Mayor-governor conflict (expert estimate by A.Kynev; mass media)
- Percentage of workers with higher education
- Percentage of in the firms' ownership (Rosreestr)
- Tax income per capita (?? Transfers)

Category 3: Prior investment levels and business groups

Measures and expectations:

- Private investment in fixed capital (lagged 1, 3, and 5-year totals): accumulation of investments in a region attract potential investors
- Presence of large business groups: may make substantial investments, but may also prevent entrance

Category 4: Tax incentives

Regional administrations have the right to

- Individually lower taxes in 4 areas: property, transportation, land, and profit taxes
- Issue tax credits to businesses over specified periods of time to incentivize their entrance
- When and by how much were tax laws changed?
- Tax incentives vs Arrival of governors

Category 5: Investment Policy and Innovation

Measures: targeted policy instruments

- Dedicated investment council/agency/department
- Regional investment fund
- Law on public-private partnerships
- Budgetary investments, credits, and subsidies
- Specific laws on foreign investment, state guarantees

Model framework

- o Unit of Analysis: region-year for 83 regions in 2000-2009
- o Dependent Variable: Private Investment in Fixed Capital
- o Independent variables:
 - Turnover in regional elites
 - “Governor Type” (e.g. Insider/Outsider)
 - Investment policy instruments
 - Structural variables

Комментарии/размышления к «Investment Paper Memo» (Кузнецова О.В.)

1. В качестве объясняемой переменной целесообразно использовать не только показатель небюджетных инвестиций в основной капитал на душу населения, но и отношения небюджетных инвестиций в основной капитал к ВРП. Дело в том, что показатель душевых инвестиций находится в теснейшей зависимости от уровня социально-экономического развития регионов (чем выше душевой ВРП, тем выше душевые инвестиции), поскольку часть инвестиций фактически связана с обновлением существующих основных фондов. Отношение же инвестиций к ВРП более реально показывает инвестиционную привлекательность регионов, поскольку такой показатель не зависит от уровня социально-экономического развития регионов. Насколько мне известно, показатель отношения инвестиций к ВРП довольно широко используется в зарубежных работах. Кроме того, показатель отношения инвестиций к ВРП не зависит от уровня цен в регионе, тогда как межрегиональные различия по душевым инвестициям определяются в том числе и межрегиональными различиями в уровне цен. Показатель душевых инвестиций хорошо работает тогда, когда между регионами нет существенных различий в душевом ВРП и ценах.

2. Среди перечисленных структурных факторов нет нескольких довольно важных параметров, влияющих на уровень инвестиционной привлекательности регионов. Важно, помимо названных показателей, учитывать: доходы населения как существенную характеристику емкости потребительского рынка; «северокавказский» фактор; уровень развития не только транспортной инфраструктуры – важна по меньшей мере энергетическая инфраструктура, железные дороги, уровень тарифов. Наличие природных ресурсов, пожалуй, стоит трактовать более широко: учитывать наличие в структуре экономики (промышленности) благополучных отраслей. Например, значительные инвестиции в нефтяной сектор связаны не только с добычей нефти, но и нефтепереработкой и нефтехимией, а последние при наличии трубопроводного транспорта отнюдь не обязательно связаны с природными ресурсами (переработка, наоборот, ориентирована больше на потребителя). Если речь пойдет об иностранных инвестициях, то крайне важно будет учитывать близость регионов к границам и уровень социально-экономического развития соседних стран.

3. Для оценки инвестиционной привлекательности регионов надо учитывать все важные структурные факторы, однако их очень много. Возможно, что стоит подумать над включением в модель не частных, а интегральных показателей. Например, интегральные показатели, отражающие (а) климатические условия, (б) обеспеченность природными ресурсами (условия для развития добычи и переработки сырья), (в) экономико-географическое положение, (г) обеспеченность

инфраструктурой, (д) научно-образовательный потенциал (образование, условия для развития инновационной деятельности), (е) емкость рынков и структура расселения (доходы населения, крупные города, плотность населения).

4. В инвестиционной политике региональных органов власти крайне важно учитывать уровень коррупции, административные барьеры. Эта составляющая имеет не меньшее, возможно, даже большее значение, нежели финансовые инструменты инвестиционной политики. Так, например, считается, что наличие налоговых льгот для инвесторов – это не конкурентное преимущество региона, а необходимое условие для привлечения инвесторов. Ведь возможности по предоставлению налоговых льгот жестко лимитированы федеральным законодательством, особого поля для маневра у регионов в этой сфере нет, и максимально возможный или близкий к нему пакет налоговых льгот предоставляется почти во всех регионах. Известные примеры успеха по привлечению инвесторов – Новгородской, Калужской областей – связываются преимущественно с решением проблемы административных барьеров. В Новгородской области существовала система индивидуального сопровождения инвестиционных проектов (другое дело, что положительный эффект оказался лишь временным). В разговорах о Калужской области обсуждается прежде всего возможность выхода инвесторов напрямую на губернатора области.

5. В инвестиционной политике региональных властей важными являются еще такие составляющие: доступность удобных участков земли, хорошая обеспеченность их инфраструктурой (обеспеченность инфраструктурой именно конкретных земельных участков, а не региона в целом), имиджевая политика.

6. На самом деле, хорошей и общепризнанной методики оценки инвестиционной политики региональных властей нет, как нет и подобной методики для оценки эффективности деятельности региональных администраций. Поэтому если такая методика (оценки инвестиционной политики региональных властей) будет разработана, это будет самостоятельный весьма значимый результат работы.

7. При использовании всех показателей в денежном выражении необходимо проработать вопрос об их корректировке на межрегиональные различия в уровне цен

Politicians, Managers, and Loyalists: The Political Economy of Russian Gubernatorial Appointments (N.Buckley, O.J. Reuter, G. Garifullina, T. Frye)

I. Introduction

Appointed regional officials bear much responsibility for making and implementing policy in many of the world's non-democracies. Their resources, skills, backgrounds, and human capital are likely to determine the types of political and economic decisions they take. What then determines the type of elite bureaucrats selected in non-democracies? In this paper, we use original data on the backgrounds of Russian governors to examine this question.

Answering this question provides insight into several broader questions. First, it provides insight into the question of how and when states promote economic development. Namely, it provides greater insight into the political constraints that prevent politicians from appointing competent economic managers. It has been argued that elite bureaucrats with certain types of human capital are superior at fostering economic development (e.g. Schneider 1991, Shleifer 1997, Evans and Rauch 1999). Thus, identifying the conditions that lead politicians to choose appointees with this human capital is a primary goal of this study. Second this study advances understanding of how authoritarian regimes use appointment power to maintain political control.

II. Literature

Many non-democracies contain sub-national units with appointed chief executives who are responsible for making important economic and political decisions in locales. In 2006, 48% of authoritarian regimes had subnational (provincial-level) executives. What determines what types of sub-national chief executives are selected in non-democracies? The question is important because the backgrounds of politicians and elite bureaucrats have important impacts on the policies they pursue. More educated state leaders have been associated with higher growth rates (Besley, Montalvo, Reynal-Qual 2011). Businessmen, it is presumed, are more likely to represent special interests once elected (e.g. Gehlbach, Sonin, and Zhuravskaya 2010). Legislators from business backgrounds have been shown to exhibit more conservative economic voting behavior (Carnes 2011). And technocratic bureaucrats generate better governance outcomes than political cronies (Evans and Rauch 1999, Geddes 1994).

In settings where appointees are responsible for making both political and economic decisions, leaders face a choice over whether to appoint competent economic managers, effective political operatives, or personally loyal agents. These characteristics may not be correlated within individuals, so leaders often face a tradeoff. In fact, since the skills and resources that make agents effective are the same that help agents build personal followings, there may be a negative correlation between loyalty and competence (Sonin and Egorov 2011; Huber and McCarty 2004).

Three divergent perspectives exist on the type of appointments that non-democratic leaders make. One view is that because non-democratic leaders are shielded from popular pressure, they have a free hand to appoint whom they like. And since economic development is a boon to any regime, leaders adopt cadre management policies that favor competent technocratic managers over political specialists. This is a perspective consistent with the literature on state-led development in authoritarian regimes (e.g. Evans 1995). Another view is that since authoritarian leaders live in constant fear of conspiracy and revolt by their agents, they must appoint loyalists to key posts (Sonin and Egorov 2011, Brzezinski 1956). A final view holds that in regimes with elections, authoritarian leaders must win those elections by large margins and so it must appoint officials with the political skills and resources to help the regime mobilize votes (Blaydes 2011, Reuter and Robertson 2011).

Although there is likely to be significant cross-sectional variation in the appointment strategies pursued by non-democratic regions, there is likely to be variation within countries as well. Indeed, recent gubernatorial appointees in Russia seem spread across these categories. In this paper, we use this variation to identify the conditions under which non-democratic leaders appoint different types of agents.

III. Arguments

1. Some literature suggests that loyal appointees will be placed in large, politically important regions because leaders must make sure that leaders of these regions do not develop their own followings (Sonin and Egorov 2011, Lewis 2009). For instance, Lewis (2009) argues that US presidents appoint loyalists to important departments because they cannot afford disloyalty there. Meanwhile a competing logic holds that politically competent appointees will be placed in large, politically important regions because votes must be garnered there and incompetence cannot be tolerated.
2. When political imperatives dominate the agenda, economic managers will not be appointed. Economic managers more likely after Duma elections, when the political stakes are lowered.
3. Political specialists will be more likely as popularity of regime goes down.
3. Political specialists will be appointed if United Russia is performing poorly in a region or if there is social protest.
4. Governors with strong political machines will have some say in choosing their successor and thus insiders will be appointed.
5. Greater industrial concentration or tight clientelistic ties to firms make appointment of politically savvy governors more likely. Supporting/coercing/negotiating with important economic actors overwhelms the need for overall economic growth or for personal loyalty.

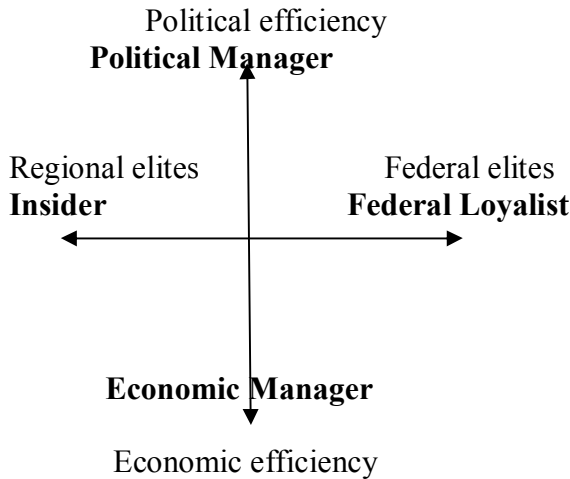
IV) Descriptive Characteristics

The paper will include a section that outlines the types of governors that exist today. It will compare the types of elected governors with the types of appointed governors.

V) Coding governor Type:

Two Dimensions of Governor Type:

1. Political manager (politically effective governor) vs Economic Manager
2. Federal loyalist vs Insider (from region)



Observable Characteristics of Federal Loyalist

1. From Moscow or Federal government
2. Worked with members of Putin's inner circle (presidential administration/fsb)
3. Length of time in United Russia

Observable Characteristics of Political Specialists

1. Elected Experience (mayor, deputy)
2. Vice governor (with political portfolio)
3. Leadership position in UR

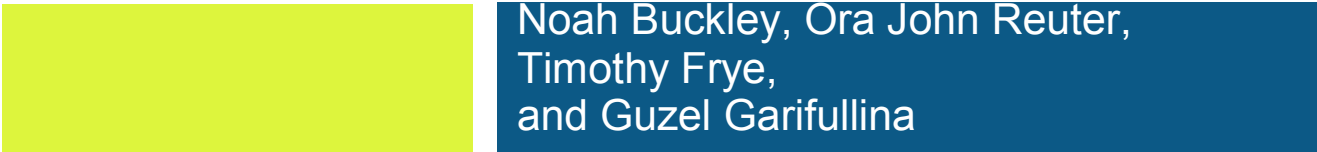
Observable Characteristics of Economic Managers:

1. Experience as vice governor (with technical or economic portfolio)
2. Experience in private sector
3. Experience in federal government (with technical or economic portfolio)
4. Graduate education in field related to economics

E) Research Design

We have collected data on turnover and the backgrounds of governors and vice governors from 2000-2010. Observed, and more importantly, unobserved factors affecting the decision to replace a sitting a governor are likely to affect the decision over what type of governor to appoint if the governor is replaced. Thus, a selection model is most appropriate. We intend to estimate a Heckman selection model where the selection equation is a model of the decision to replace or reappoint a sitting governor. This selection model will be taken from Reuter and Robertson (2011). The second stage of the model will be a multinomial choice model of governor type.

Politicians, Managers, and Loyalists: The Political Economy of Russian Gubernatorial Appointments



Noah Buckley, Ora John Reuter,
Timothy Frye,
and Guzel Garifullina

Framing of Project

- ➔ Promotion criteria of elite bureaucrats matter for economic development, public goods provision, and regime stability

Literature:

Weberian Bureaucracies

Chinese Performance-Based Promotion Incentives

Accountability and Political Regime type

- ➔ Human capital of elite bureaucrats matters
 - Especially in setting of weak institutions and weak rule of law

Goals of Project

□ Broad Research Questions:

1. What determines turnover and the selection of “types” among governors and vice governors?
2. How does turnover, meritocratic promotion standards, and the human capital of regional elite bureaucrats affect economic outcomes and public goods provision?

□ Data Collection on Bureaucrats

- ⊙ Governors (1993-2010)
- ⊙ Vice Governors and Select Regional Ministers (2000-2010)
- ⊙ Mayors of cities over 100,000 (2000-2010)

Selecting Russian Governors

- What determines “type” of governor selected in Russia under the appointment system?
 - ⊙ Loyalist?
 - ⊙ Effective Political Manager?
 - ⊙ Competent Economic/Technocratic Manager?

Competing Perspectives

- Unburdened by mass pressure, non-democratic leaders can appoint competent economic managers and technocrats (e.g. literature on developmental states)
- Authoritarian leaders fear conspiracy and rivals, so they appoint incompetent loyalists (Egorov and Sonin 2011)
- Regimes that hold semi-competitive elections rely on local elites to help them win those elections, so they must appoint officials with skills to win elections (Reuter and Robertson 2011)

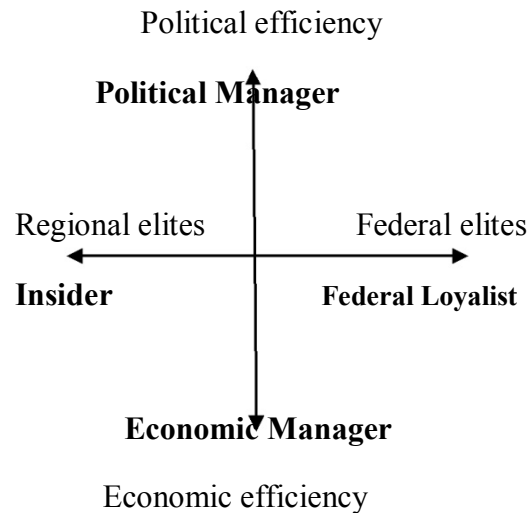
Why Russia is a useful case

- ◉ Variation in type of governor appointed
- ◉ What explains this variation?

Some Arguments

- ⑩ When political stakes are high, political specialists more likely
 - Popularity of Kremlin decreases
 - United Russia performing poorly in region or if social protest
 - Before national elections
- ⑩ Large, politically important regions will receive loyalists because Kremlin cannot afford disloyalty there
- ⑩ OR, large, politically important regions will receive political specialists because Kremlin must mobilize votes there

Coding Governor Type



Observable Characteristics

⑩ Federal Loyalist

1. Worked in Moscow
2. Worked in sectors associated with Putin (security services)

⑩ Political Specialist

1. Recent Elected experience (deputy, mayor)
2. Vice governor with political portfolio
3. Leadership position in UR

Observable Characteristics

⦿ Economic Manager

- Experience as Vice Governor (with economic portfolio)
- Education in economics
- Experience in private sector

Elections vs Appointments

⑩ Descriptive comparisons

Education levels

Experience in government

Representation of special interests

Local candidates

Technocratic experience

Research Design: Appointment Type

□ Selection Model

- ⊙ 1st stage: Reappoint or not?
- ⊙ 2nd stage: Selection of type (64 new governors, 2005-2010)

Замечания к проекту исследования: Politicians, managers and Loyalists: The Political Economy of Russian Gubernatorial Appointments (Титков А.С.)

Замены и назначения губернаторов в России в предложенном исследовании изучаются с точки зрения критериев, на основании которых правительство отбирает кандидатов на отставку и/или назначение. Согласно концепции исследования, отставки и/или назначения губернаторов могут быть объяснены желанием правительства добиться в регионе: (1) экономического роста или одной из политических задач: (2) личной лояльности руководителя федеральному правительству; (3) высокой поддержки на выборах правящей партии или кандидата от правящей коалиции; (4) хороших отношений экономическими и политическими элитами региона. При этом:

- способность кандидата (или действующего губернатора) решать какую-либо из перечисленных задач зависит, прежде всего, от его предыдущего опыта: а) в экономике/бизнесе, конкурентной политике (politics) или административной службе (public service), б) в регионе или за его пределами;
- правительство должно выбрать, какую из перечисленных задач следует считать приоритетной, поскольку губернаторы оказываются, как правило, успешными в одной из них за счет меньшей успешности в других;
- как следствие, должна существовать прямая связь между составом назначаемых губернаторов и приоритетами правительства в регионах.

Предложенная модель выглядит теоретически обоснованной и логически связанной (консистентной), но, по моему прогнозу, она лишь в небольшой степени сможет объяснить практику замен и назначений. Приведенные в проекте исследований гипотезы, скорее всего, не подтвердятся или даже подтвердятся «с точностью до наоборот» (например, по результатам расчетов может оказаться, что перед решающими выборами в регионы назначаются, наоборот, губернаторы без необходимого политического опыта, а возможности экономического роста в период между выборами правительство растрчивает, назначая заведомо «не экономических» губернаторов). Подобные результаты, если они получатся, будут означать, что политику назначений губернаторов в России надо будет считать, с точки зрения заданной модели, непредсказуемой и иррациональной.

Отклонение реальных результатов от теоретических предсказаний должно получиться за счет следующих осложняющих обстоятельств:

1. Разные механизмы отбора кандидатов в 2005-2009 годах и в 2009 – 2011 годах. В первый период кандидаты отбирались через аппараты полпредств, во второй – через руководящие органы «Единой России». В первом случае на подбор кандидатов влияли, в большей степени, региональные элитные группы, во втором – групповые интересы на общенациональном уровне.
2. В обоих случаях (2005-2009 и 2009-2011) модель назначений, осуществляемых одним политическим игроком в соответствии со своими рациональными интересами, будет слишком неточной. Для периода 2005-2009 она не учитывает возможность «блокирующего вето», фактически существовавшего у элитных группировок в регионах, причем блокировались, в первую очередь, кандидаты, наиболее способные проводить успешную экономическую политику и/или выстроить сильную «политическую машину» для достижения результата на выборах (более подробную аргументацию по этому поводу я привожу в статье: А. Титков. Кризис назначений // Pro et Contra. – 2007. –Том 11. - № 4-5 (38); интернет-версия доступна на сайте Intelros.ru). Для периода 2009-2011 подбор кандидатов представляет собой, в значительной степени, согласование интересов между влиятельными политиками национального уровня (Путин, Медведев, Сурков, Собянин. Володин и др.). Отношения между этими политиками, баланс интересов и взаимных обязательств в этих отношениях, могли влиять на принятие решений в большей степени, чем описанные в модели задачи экономической и политической эффективности.

В частности, для президента Медведева замены губернаторов могли быть сами по себе значимой целью в рамках его стратегии: в этой частной области (отставки глав регионов) Медведев имел относительную свободу действий и поэтому здесь он мог показать себя самостоятельным влиятельным политиком, а не просто младшим союзником Путина. Особую ценность для такой демонстрации имели (бы) опытные, «ельцинского призыва», губернаторы сильных регионов, отставка которых вызывала наибольший публичный отклик.

Кроме того, система «сдержек и противовесов» в заменах и назначениях губернаторов, скорее всего, работала по принципу: «если губернатор снимается по инициативе Медведева – по кандидатуре преемника решает Путин (и наоборот)». Такая система (говорить о ней можно лишь предположительно, поскольку официально она не объявлялась) означает,

в частности, что критерии решения об отставке и критерии решения о назначении могли быть существенно разными, и в таком случае вряд ли можно говорить о замене губернатора (отставка старого плюс назначение нового) как едином политическом решении, отвечающем одной политической задаче.

3. Переназначения действующих губернаторов в 2005-2006 годах по крайней мере в некоторых случаях представляли из себя «отсроченную отставку», то есть назначения под условием, что это срок (или часть срока) окажется для губернатора последним, «переходным», в течение которого, старый губернатор готовится к уходу (один из примеров такого негласного соглашения стал известен в связи с отставкой мурманского губернатора Евдокимова в 2009 году.

На мой взгляд, важным для проверки предложенной модели должен быть отдельный анализ по решениям (1) о назначении губернатора на новый срок или отставке и (2) о выборе кандидатуры нового губернатора вместо отправленного в отставку. В обоих случаях, должны сопоставляться, с одной стороны, типологические характеристики губернатора (по предложенной авторам двухмерной шкале), с другой, объективные характеристики региона, которые, в рамках предложенной авторами модели, могут служить индикаторами благополучия или неблагополучия с точки зрения экономических и политических целей правительства (экономический рост, результат правящей партии на выборах и др.). Таким образом для каждой отдельной замены губернатора и для выборки в целом можно будет оценить:

- была ли отставка губернатора обусловлена объективными показателями экономического и/или политического благополучия;
- помогает ли назначение нового губернатора решить эту проблему, (т.е. есть ли соответствие между типом проблемы региона и типом карьеры (human capital) нового губернатора.

В перечень объективных индикаторов должны быть включены примерно следующие:

- ВРП в сравнении со среднероссийским значением; динамика ВРП в сравнении со средним значением;
- результат «Единой России» (на думских выборах) в сравнении со среднероссийским; динамика результата «Единой России» по сравнению с предыдущими выборами (также сравнение с общероссийской динамикой); результат «Единой России» на региональных выборах в сравнении со средним результатом за этот же год или двухлетний

промежуток (такая база для сравнения выглядит самой адекватной из-за того, что в 2005-2007 результаты «Единой России» на выборах этого типа быстро росли, поэтому результаты партии, например, в 2005 и 2008 годах сложно сравнивать напрямую).

Важно также будет оценить различия (о которых авторы, частично, уже говорят в своем проекте исследования):

- в зависимости от величины, значимости региона (экономическая значимость: доля ВРП региона в сумме ВРП по всем регионам; политическая значимость; доля региона в голосовании за «Единую Россию» и Путина/Медведева);
- изменения по годам, которые можно будет определить в более общем масштабе как разницу между «путинскими» (2005-2008) и «медведевскими» (2008-2012) заменами/назначениями, а в более детальном – по двухлетним промежуткам: 2005, 2006-2007, 2008-2009, 2010-2011.

Appointments, Elections, and the Political Business Cycle (D. Szakonyi, O.J. Reuter, I. Marques)

Introduction

It should come as no surprise that politicians often manipulate policies in order to retain power. These questions have been especially important to studies of political manipulation of economic policies. Political business cycles (PBCs) are said to occur whenever politicians time their use of economic policy instruments to coincide with politically important events in order to generate a favorable outcome (Nordhuas 1975). Whether this means democratic politicians seeking re-election, autocratic politicians seeking smooth successions, or appointed officials seeking reappointment, manipulation of economic policy is a useful tool if politicians believe that particular economic outcomes are important for success.

To date, most of the literature on PBC's has focused on identification of cycles and the instruments used to induce them. Macroeconomic outcomes such as growth, inflation, unemployment, and income (Alesina, Roubini, & Cohen 1997; Krause 2004; Hibbs 1987), increases in overall expenditures (Zhuravskaya and Akhmedov 2004), and narrowly targeted fiscal transfers (Alesina et al. 1997; Drazen 2000) before politically important events are the key tools for inducing PBCs. Moreover, this literature has shown that PBCs occur across a variety of institutional settings.⁵ While the literature on political business cycles has been successful at identifying the existence of PBCs and at identifying policy instruments used to induce them, it has been less successful in explaining why they occur in particular places and at particular times. In addition, the literature has only focused on particular types of PBC's – related to appointments or elections – in a given study, thus making it unclear whether or how the logic of PBC's under a system of appointments relates to the logic of PBCs under elections.

In this paper, we take advantage of the case of Russia in order to shed light on two major issues. First, we take advantage of Russia's system of appointed governors and regional legislative elections to explore the logic of PBCs with both elected and appointed officials. Do both logics operate simultaneously or does one or the other predominate? Secondly, we take advantage of the variation across Russia's regions to explore whether the

⁵ Examples include parliamentary democracies in Europe and Japan (Ito 1991; Lewis-Beck 1988), presidential systems in Latin America (Whitehead 1990; Kraemer 1997), sub-saharan Africa (Block 2002), competitive authoritarian regimes in Mexico and Egypt (Magaloni 2006; Blaydes 2010), authoritarian Russia and China during under Communist rule (Bunce 1980; Guo 2009), and even in post-transition Russia (Zhuravskaya and Akhmedov 2004).

magnitude of PBC's varies across the regions and the determinants of this variation.

Theoretical Framework

Under Russia's gubernatorial appointment system, regional chief executives are subject to multiple promotion standards. Evidence suggests that governors are primarily evaluated on the basis of political factors, such as turning out the vote for United Russia (Reuter and Robertson 2011). In other settings, such as China, economic performance in a subnational executive's jurisdiction has a major impact on their promotion chances (Bo 2002, Li and Zhou 2005). In Russia, there is less evidence of this, but the Kremlin has made clear that it considers economic performance an important criteria for assessing regional governments.

This sets up two possible ways that regional governors can use their control over budgets to advance their careers. First, they may spend before regional legislative elections in order to boost vote totals for the ruling party. This will help demonstrate their political competence. Second, they may spend in order to improve economic performance measures prior to their scheduled end of term (on China, see Guo 2009). Spending may have two effects on economic performance measures. First, it increases demand and therefore growth. Second, government spending can be used to fund public services, provision of which constitute important performance criteria.

In this paper, we study the determinants of political business cycles on two levels. First, are political business cycles in Russia's regions structured around appointment calendars or election calendars. We suspect that some governors tend to spend more on elections, while others spend more in response to their appointment schedule. If this is the case, what determines this variation? Why do some spend on legislative elections, while other spend on appointments?

We argue that a governor's who are in politically weak positions must spend more on legislative elections in order to demonstrate their political effectiveness to the Kremlin. Operationally, governors in regions where United Russia has won recent electoral contests by narrower margins under the governors tenure will be more likely to spend on legislative elections over appointments. Conversely, in regions where the electoral position of the ruling party is secure, the Kremlin is freed to make appointment decisions on the basis of performance indicators (Retuer and Robertson 2011). Here we expect to see spending structured around the appointment schedule.

Second, what determines the magnitude of the political business cycles? We believe several things may matter. Following Blaydes (2010), we argue that groups which are highly dependent on the government for critical services – the rural sector, pensioners, and state employees– and employment may be more responsive to political business cycles. This occurs for two reasons. First, these

groups are relatively easy to narrowly target, meaning that authorities can be sure that spending will efficiently translate into benefits for these groups. Secondly, in the case of those dependent on government services, the relative poverty of these groups (with the exception of government bureaucrats) means that the level of payoffs necessary to purchase votes is relatively lower than would be the case for more affluent groups. Presence of large numbers of any of these groups in a region may generate larger PBCs. Thus, we expect regions with larger percentages of rural voters, pensioners, and state employees will have larger cycles.

We also will test whether election spending is targeted at core or swing voters (Dixit and Londregan 1996). That is, do politicians choose to reward their historical supporters with spending or do they instead attempt to target expenditures at those groups who are critical to election prospects and could just as easily vote for opposition parties? Previous election results for United Russia will serve as measures of the region's propensity to vote for UR.

Finally, we also expect the magnitude of cycles to be affected by regional politics. We expect less election spending in those regions where the party of the executive does not control the legislature. Legislatures may not want to authorize spending in this case. This applies more to the early 2000s.

Research Design

We use monthly data on budgetary spending in the Russian regions from 2001-2010. The data is disaggregated across multiple top-level budgetary categories. We remove seasonality and trends from the data with month and month-year fixed effects. The main independent variables are the number of months preceding and following the election. For regional legislative elections, we expect spikes in spending immediately prior to the election as funds are targeted directly at voters. For spending centered on securing reappointment, we expect spending to increase between 1-2 years before the governor's scheduled end of term, as governors know that there is a lag between spending and effects on performance measures, such as economic growth and improvements in social spending.⁶ We are unsure of exactly how long before the end of term a governor should start spending. Studies of China indicate that spending comes in the year before a regional official is up for reappointment (Guo 2009).

Implications

Politically motivated spending can disrupt economic performance in the long-run. If governors feel that they must spend budgetary resources on boosting their political careers, the Kremlin would prefer that governors target this spending regional legislative elections and not (directly) on securing reappointment. At

⁶ Although Russian governors serve at the pleasure of the President, a large majority of governors are replaced at or near the end of their term (Reuter and Robertson 2011)

least in the former case, the Kremlin receives some benefit from its ruling party winning regional elections. Thus, this paper provides insights into the ways that leaders can design cadre management systems that promote long-run economic prosperity.

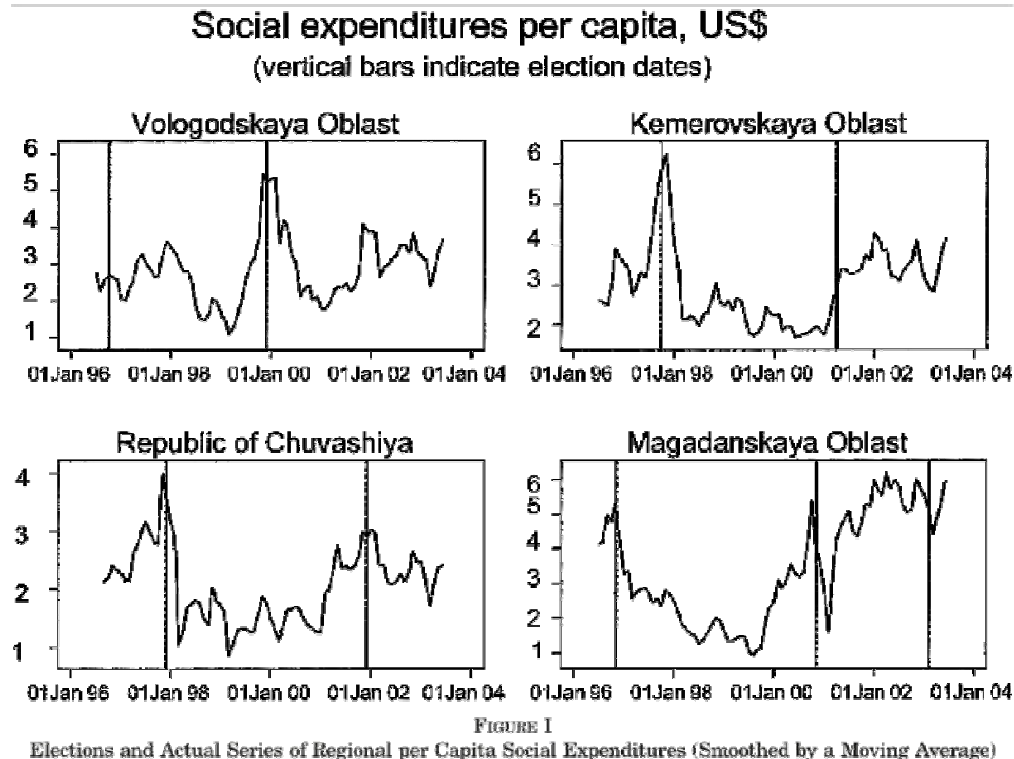
Appointments, Elections, and the Political Business Cycle

David Szakonyi
Ora John Reuter
Israel Marques

Political Business Cycles

- The use of economic policy instruments to generate favorable economic outcomes that coincide with politically important events (adapting Nordhaus 1975)
 - I. Studied using macroeconomic outcomes, expenditures, or specific transfers (Alesina, Roubini, & Cohen 1997; Krause 2004)
 - J. Politicians use outcomes as signals of competence (Rogoff 1990)

PBC's: A Graphic Illustration (Akhmedov and Zhuravskaya 2004)



Why Study PBC's?

⑩ Economically dangerous

- Policies used to generate PBC's can cause economic damage if sustained (e.g. accelerated inflation, deficit spending, etc.)
- Politician's reactions to reign in long-term economic effects can cause boom-bust cycles (Magaloni 2006)

⑩ Politically interesting, but under theorized

- Useful tool for winning elections in dominant party systems (Blaydes 2010; Magaloni 2006)
- Most work looks at whether they occur, but less about where and why

Why Russia is an interesting case?

⑩ «Игра в предвыборные решения, которые существенно изменяют баланс бюджета, оказалась больше, чем я ожидал. Даже я в такой степени это не прогнозировал. При том, что они иногда идут вразрез со среднесрочной и долгосрочной устойчивостью как макроэкономики, так и бюджета», —министр финансов Алексей Кудрин. 14 сентября 2011

⑩ Regional Legislative Elections

Boost vote totals for UR to demonstrate competence

⑩ Appointments

Boost economic performance measures to demonstrate economic competence (Guo 2009)

Goals of Paper

- 1. Existence of PBCs?
- 2. PBCs centered on legislative elections or appointments
- 3. If both, what explains differences in magnitude of spending on two types?

Appointments vs Elections

- ⑩ 1. Spend on legislative elections, when politically insecure (vote share of UR low)
 - Does move to appointment system increase spending on regional legislative elections?

- ⑩ 2. Spend on appointments when UR does well in region

Other Factors

- ◉ Size of dependent sector (pensioners, government employees, unemployed)
- ◉ Size of population susceptible to clientelist appeals (rural regions, levels of education)

Research Design

- ⑩ Monthly spending data 2001–2010
- ⑩ Remove seasonality and trends with calendar month and month–year fixed effects
- ⑩ DV: aggregate and disaggregated budgetary spending per month
- ⑩ RHS--time before/after election/appointment
Interacted with UR election results, measures of size of dependent sector

Expectations of Timing

- ⑩ Legislative elections

 - Spikes just before elections

 - Falls after elections

- ⑩ Appointments

 - 1–2(?) years before scheduled end of term

Implications

- ⦿ How can a cadre management system undermine good governance?
 - Dependence on political indicators
 - Myopic dependence on objective indicators
 - Inferior to democratic elections?

Назначения, выборы и политический деловой цикл (Назаров В.С.)

Тема «назначения, выборы и политический деловой цикл» крайне актуальна для современной России. Основной критике в данной работе может быть подвергнуто суждение о наличии политического делового цикла, связанного с переназначением губернаторов. Если гипотеза о том, что власти увеличивают расходы незадолго до выборов с целью получить голоса избирателей, является общепринятой и, скорее всего, применима и для России, то аналогичное предположение о назначении губернаторов представляется крайне спорным по следующим причинам.

А) В работе указано, что федеральный центр оценивает губернаторов по формальным показателям, в число которых входят экономические индикаторы. Здесь авторы проводят параллель с Китаем, где темпы экономического роста являются ключевым показателем оценки эффективности региональных руководителей и их дальнейшего карьерного продвижения. Такая аналогия представляется неуместной по следующим причинам:

- Россия более богатое и «социальное» государство, чем Китай, в этой связи оценка эффективности не может сводиться исключительно к темпам экономического роста, а должна покрывать более широкий набор показателей социально-экономического развития. Неслучайно Федеральный центр, понимая это, использует в методике оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ несколько сотен самых разнообразных показателей, далеко не все из которых могут быть достигнуты исключительно с помощью мер стимулирования региональной экономики.

- Обилие показателей (да и сама постановка задачи: заменить выборы системой показателей невозможно) делает нынешнюю систему оценки инструментом, малопригодным для проведения какой-либо реальной политики. В этой связи слабо представляется, чтобы решения в области назначений губернаторов принимались бы на основе такой системы оценки (достаточно вспомнить Калининградскую область, которая очень неплохо выглядела с точки зрения федеральной системы оценки, что не уберегло ее главу от отставки).

- Понимая, что система оценки, состоящая из нескольких сотен показателей, не применима для чего бы то ни было, Министерство регионального развития для оценки эффективности региональных властей использует не весь перечень показателей, содержащихся в указе Президента Российской Федерации № 825 от 28.06.2007 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и в постановлении Правительства РФ № 322 от 15.04.2009 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Фактически рейтинги субъектов РФ и распределение грантов за наилучшие результаты осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 608, которое включает в себя гораздо более ограниченный перечень индикаторов: 33 показатель результативности, 4 показателя удовлетворенности населения предоставлением различных услуг, 4 показателя эффективности бюджетных расходов в сферах государственного управления, образования, здравоохранения и жилищно-коммунального хозяйства. Именно в соответствии с узким перечнем показателей, отраженных в 608 Постановлении Правительства (а не в соответствии со всеми показателями 825 Указа), субъектам РФ присваивается рейтинг и распределяются гранты. При этом в данной усеченной системе оценки доминируют показатели эффективности

расходования бюджетных средств (их вес составляет 50%). Эти показатели устроены таким образом, что регионы с наименьшими расходами получают наивысшие оценки. В этой связи, если губернатор ориентируется на дату своего переназначения, как на некий момент подведения итогов его деятельности, и считает, что эти итоги будут подводиться в соответствии с его рейтингом в системе оценки Минрегиона России, то он должен, скорее всего, не увеличивать, а снижать расходы.

Б) Предыдущее суждение порождает конфликт в целеполагании губернаторов: благоприятные результаты выборов (федеральных, региональных и местных) и благоприятные результаты административной системы оценки деятельности могут являться противоречащими целями в из деятельности. Из-за этой неопределенности политический деловой цикл, связанный с переназначением губернатора может исказиться.

В) Еще одним искажающим фактором может быть ориентированное на извлечение коррупционной ренты поведение губернаторов. В этой связи увеличение расходов при приближении даты переназначения может характеризовать не столько желание губернатора улучшить какие-либо показатели, сколько его неуверенность в переназначении. В этой связи увеличение расходов означает стремление максимизировать ренту в условиях неопределенности периода ее получения. Вместе с тем можно привести и обратные примеры, когда губернатор, имеющий высокие шансы не быть переназначенным, воспринимается его контрагентами (как на федеральном, так и на региональном уровне), как «хромая утка», в результате чего, «дележ ренты» временно приостанавливается (т.е. расходы, по крайней мере, не увеличиваются) до обретения политической стабильности.

Г) Выборы являются гораздо более действенным механизмом оценки эффективности региональных властей (во всяком случае, есть примеры, когда губернаторы лишались своих кресел из-за низких результатов, показанных Единой Россией, например, Д.В. Зеленин в Тверской области). Трудно представить себе ситуацию, когда лояльный центру губернатор, обеспечивающий хорошие результаты выборов, лишился бы своей должности из-за каких-либо показателей в административной системе оценки.

В этой связи представляется правильным рассмотреть гипотезу о том, что политический бизнес цикл в условиях назначаемости губернаторов переориентировался исключительно на федеральные выборы, выборы в законодательное собрание субъекта РФ и может быть даже на местные выборы.

Замечания к проекту исследования: *Appointments Elections and Political Business Cycle* (Титков А.С.)

Запланированное исследование отличается от других примеров анализа политических бизнес-циклов «по Нордхаусу» тем, что предлагает изучить сразу две возможных логики бизнес-цикла : в связи с выборами (региональных законодательных собраний) и назначениями (глав регионов). На мой взгляд,

- такая постановка задачи правильно определяет проблему: сочетание в регионах России нескольких политических бизнес-циклов разных видов;

- при этом предложенная модель пока еще недооценивает количество и сложность стимулов, создающих политические бизнес-циклы в регионах России.

Считаю, что на более продвинутой стадии проекта модель должна стать более сложной за счет учета следующих явлений:

- 1) Решающая роль цикла выборов на национальном (федеральном уровне): результаты на выборах в Государственную думу (голоса за «Единую Россию») и на выборах президента значат для оценки и переназначения губернатора больше, чем результат на выборах в законодательное собрание региона. Случаи отставки губернаторов за недостаточный результат на выборах в Думу были (Титов, Лисицын в 2007 году; см. также заявления 2011 года), за низкие результаты в законодательное собрание – не было.
- 2) На структуру расходов могут влиять также и другие политические стимулы от федерального уровня. Например, в течение 2009-2010 годов, в связи с экономическим кризисом, ключевыми политическими индикаторами для оценки губернаторов служили количество рабочих мест и безработных (правительство требовала поддерживать крупные предприятия, не допускать массовых увольнений) и регулярность выплаты пенсий и пособий. Также политическое значение регулярно приобретают показатели подготовки коммунального хозяйства к зиме (запасы топлива, ремонт коммунальных сетей), такую же роль в предыдущие десятилетия играли работы сельскохозяйственного цикла (посевная, сбор урожая). Все эти мероприятия, с одной стороны, имеют собственный циклический характер, отличающий их от циклов выборов и назначений; с другой стороны, их выполнение может быть значимым для политической стратегии губернатора.
- 3) В качестве значимого дополнительного индикатора успешности губернатора используют также рейтинги поддержки губернатора, регулярно измеряемые с помощью массовых опросов (http://bd.fom.ru/pdf/d20_gub.pdf - пример такого опроса, опубликованный в марте 2009 года; два губернатора с худшими, по этим данным, рейтингами (Воронежская, Псковская области), были уволены тогда же). Такие опросы стимулируют губернаторов работать в режиме избирательной кампании не раз в четыре года, а ежегодно. Проблема в том, могут ли такие короткие циклы, сливающиеся друг с другом, в принципе учитываться моделью Нордхауса.
- 4) Политические бизнес-циклы в связи с выборами в законодательное собрание могут возникать не только из-за политики губернатора, но и под влиянием депутатов законодательного собрания, тоже заинтересованных в избрании на новый срок. Это значит, что политические бизнес-циклы в связи с календарем

выборов в законодательное собрание не обязательно связан с губернатором и не обязательно свидетельствует о его (а не депутатов) приоритетах.

- 5) Поскольку исследование проводится по данным с 2001 года, для 2001-2004 годов обязательно должен учитываться календарь губернаторских выборов. Выборы законодательных собраний в этот период не имели существенного значения для губернаторов с точки зрения их стратегии переизбрания на новый срок. Возможно, именно для этих лет можно будет обнаружить раздельное влияние губернаторов (заинтересованы в своем переизбрании) и депутатов законодательных собраний (заинтересованы в собственном избрании на новый срок) на возникновение бизнес-циклов (см. предыдущий пункт).

- 6) Для экономической ситуации в регионе и влияния на избирателей значимы не только расходы регионального бюджета, но и расходы других уровней бюджетной системы (прежде всего, федерального). В части, из федеральных средств могут финансироваться такие традиционно значимые для предвыборной агитации (или иной демонстрации экономических успехов) объекты, как мосты, магистральные дороги, сети для поставок газа потребителям (газораспределительные), станции метро, специализированные медицинские центры; из специализированного федерального фонда (Фонд поддержки реформы жилищно-коммунального хозяйства) с 2006 года финансируются также программы капитального ремонта жилья и обновления коммунальной инфраструктуры.

Федеральные инвестиционные расходы в регионах могут быть отслежены по данным об исполнении федеральных целевых программ (<http://fcp.economy.gov.ru>) и Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП; <http://faip.economy.gov.ru>). Проблема с объяснением этих расходов в рамках модели политического бизнес-цикла состоит в том, что региональная администрация может их получить только с дополнительной задержкой (от года до нескольких лет, это время нужно, чтобы получить решение правительства и федеральных министерств), из-за чего сложнее определить их связь с политическими стратегиями губернаторов.