In russischer Sprache in:

Politekonom, deutsch-russländische Zeitschrift zu Theorie und Praxis der Wirtschaftspolitik Nr. 2 (1997), S. 19-25.

Föderalismus schaffen und bewahren

Reiner Eichenberger und Bruno S. Frey

1. Föderalismus ist politischer Wettbewerb

Föderalismus, im Sinne einer Dezentralisierung von Kompetenzen über Staatsausgaben, -einnahmen und Regulierungen, macht den Staat effizient und erhöht die Wohlfahrt der Bevölkerung. Er gibt den Regierenden Anreize und Möglichkeiten, die Präferenzen der Bürger zu beachten und öffentliche Mittel sinnvoll einzusetzen. Dazu dienen fünf Mechanismen: Föderalismus schafft erstens Wettbewerb zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften. Zweitens erhöht er die Eigenverantwortlichkeit der Bürger und der lokalen Regierungen, indem er die Einheit von Kostenträgern und Nutzniessern staatlicher Leistungen, die sog. "fiskalische Äquivalenz", stärkt. Drittens steigert er den politischen Einfluss der Bürger, indem er ihre Abwanderungs- und Widerspruchsmöglichkeiten erweitert. In einem föderalistischen System können mit der Politik unzufriedene Individuen und Firmen in andere Körperschaften abwandern. Zugleich werden Entscheidungskompetenzen von der zentralen auf untere staatliche Ebenen verlagert, wo die Bürger zumeist einflussreicher sind. Viertens erleichtern es dezentrale politische Strukturen, regionale Unterschiede in der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen zu berücksichtigen und organisatorische Innovationen auszuprobieren. Fünftens senken sie die Informations-, Planungs- und Verwaltungskosten, weil lokale Regierungen den Problemen näher sind.

Entgegen dieser positiven Beurteilung führen die Gegner föderalistischer, stark dezentralisierter Staatsstrukturen an, sie erschwerten es, externe Effekte ("spill-overs") zwischen staatlichen Körperschaften zu berücksichtigen, Grössenvorteile

("economies of scale") auszunützen, Politikmassnahmen und -instrumente zu koordinieren, eine Mindestversorgung mit öffentlichen Gütern zu garantieren und wirkungsvolle Umverteilungs- und Konjunkturpolitik zu betreiben; kurz: sie minderten die Handlungsfähigkeit des Staates und schafften unerwünschte Ungleichheiten.

Die Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile macht klar, dass weder die starke Zentralisierung, noch die vollständige Dezentralisierung aller staatlicher Funktionen sinnvoll ist. Einige wenige Funktionen mit besonders ausgeprägten externen Effekten, wie etwa die Durchsetzung des Freihandels zwischen den einzelnen Gliedstaaten und Regionen, können auf zentraler Ebene effizient erbracht werden - vorausgesetzt die Zentralregierung ist funktionsfähig. Viele andere Aufgaben, wie die Bereitstellung der lokalen und regionalen Infrastruktur, der Bildungseinrichtungen, des Gesundheitswesens, vieler Polizeifunktionen etc., können auf dezentraler Ebene zumeist viel effizienter gelöst werden. Für die Bevölkerung ist Föderalismus somit ausgesprochen vorteilhaft. Dies gilt für alle, insbesondere aber natürlich für grosse Länder. Aus ökonomischer Sicht stellt sich deshalb weniger die von Jegor Strojew thematisierte Frage - ob das riesige Russland föderalistisch sein soll - sondern vielmehr, wie dieser Föderalismus ganz konkret aussehen soll.

Viele Wissenschaftler und Politiker gehen davon aus, dass ein im vornherein bestimmbarer, "optimaler Dezentralisierungsgrad" existiert und ermittelbar ist, bei dem sich die Vorteile und die vermuteten Nachteile stärkerer Dezentralisierung gerade die Waage halten. Solche ergebnisorientierten Analysen sind aber höchst problematisch. Tatsächlich sagen sie kaum Konkretes über den "optimalen Dezentralisierungsgrad". Dieser ist nämlich nicht nur für jede staatliche Funktion unterschiedlich; er ändert sich auch über die

Zeit, da sich die Vor- und Nachteile von Dezentralisierung mit der technischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung schnell ändern

Die entscheidende Frage ist deshalb, unter welchen Bedingungen leistungs- und anpassungsfähige föderalistische Strukturen entstehen, die nicht mit der Zeit wieder zu zentralistischen Strukturen degenerieren. Auf diese Gefahr deutet nicht nur die neuere Entwicklung in den USA und v.a. in Deutschland hin, wo die Zentralregierung immer gewichtiger wurde. Widerstand erwächst dem Föderalismus vielmehr gerade wegen seiner vorteilhaften Eigenschaften: Er kollidiert mit den Interessen der meisten politischen Aktoren. Übermässige Zentralisierung ist deshalb ein logisches Ergebnis des repräsentativ demokratischen (und natürlich auch des autokratischen) politischen Prozesses. Die Suche nach Institutionen, die die Tendenz zu Überzentralisierung brechen, verlangt deshalb nach einer prozessorientierten Perspektive.

Im nächsten Abschnitt wird zuerst auf den "optimalen" Föderalismus eingegangen und einige oft missverstandene und - teils auch im Text von Jegor Strojew - vernachlässigte, aber gerade für den russischen Kontext bedeutungsvolle Aspekte diskutiert. Insbesondere wird die statische Perspektive vieler Politiker und auch Wissenschaftler kritisiert, die sich allzu fest an den heutigen Grenzen orientieren. Ihr wird eine prozessorientierte Betrachtungsweise gegenübergestellt. Sie bedingt eine möglichst grosse Steuerhoheit der Gebietskörperschaften, eine ausgedehnten Gemeindeautonomie, einer Stärkung der demokratischen Rechte der Bürger, und eine möglichst flexible Ausgestaltung der Grenzen der verschiedenen Gebietskörperschaften, so dass sich die Staatstätigkeit nach den tatsächlichen Problemen richten kann. Im dritten Abschnitt die These der Überzentralisierung ausführlich erläutert, die, wie Strojews Analyse bestätigt, auch für Russland bedeutungsvoll ist. Im vierten Abschnitt wird diskutiert, wie die Verzerrungen

zugunsten von Zentralisierung abgebaut werden können: Durch direkt demokratische Entscheidungsverfahren und durch funktionale, d.h. auf einzelne Leistungen spezialisierte, selbständige staatliche Körperschaften. Diese beiden Institutionen stärken den politischen Einfluss der Bevölkerung und binden denjenigen der "classe politique" zurück. Mit funktionalen Körperschaften wird die Staatsstruktur äusserst flexibel und kann sich auf friedliche Weise der "Geographie der Probleme" anpassen. Direkte Demokratie und funktionale, föderale Einheiten verbessern nicht nur die Politik und deren Ergebnisse. Sie stärken auch den Staat, indem sie ihm bei den Bürgern wieder Legitimität verschaffen. Im fünften Abschnitt werden die Argumente zusammengefasst.

2. "Optimaler" Föderalismus

Sowohl in der Politik als auch in der traditionellen ökonomischen Föderalismustheorie wird die Ausdehnung der Gebietskörperschaften als gegeben betrachtet und diskutiert, welche Aufgaben welchen Ebenen zugeordnet werden sollten. Folglich orientieren sich die meisten Reformvorschläge allzu stark an historischen, aus heutiger Sicht oft zufälligen Grenzen, die nur wenig oder gar nichts mit den wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen zu tun haben. Föderalisierungs- und Dezentralisierungsmassnahmen, die solchen "falschen" Grenzen folgen, drohen neue Gräben aufzureissen, statt eine den Problemen angepasste Politik zu fördern.

Tatsächlich kann auch kein politisches oder wissenschaftliches Gremium in Abwägung der Vor- und Nachteile von Dezentralisierung die optimale Aufgaben- und Kompetenzenzuteilung auf die bestehenden Regierungsebenen errechnen und umsetzen. Dies gilt natürlich genauso für die optimalen Finanzausgleichmechanismen, die optimale Gebietsstruktur eines Staates und

die optimale Anzahl an Gebietskörperschaften und ihre optimalen Grössen und Grenzen. Dazu haben Politiker und Wissenschaftler weder die nötigen Informationen und Fähigkeiten, noch die richtigen Anreize. Neben der bereits erwähnten Tendenz zur Überzentralisierung verfallen sie zumeist einer Illusion der Planbarkeit. Sie haben eine eigene Vorstellung davon, was gute Politik ist. Sie sehen aber, dass diese Politik auf zentraler Ebene nicht zu verwirklichen ist; deshalb treten sie für Dezentralisierung ein. Sie erwarten von den lokalen Regierungen, ihre Politikvorstellungen besser umzusetzen. Dabei nehmen sie verschiedene Massnahmen als planbar an, die sich tatsächlich jedoch erst (oft in ganz anderer Form) aus dem politisch-ökonomischen Prozesses ergeben und folglich nicht einfach festgelegt werden können. Wenn sie dann feststellenen, dass ihre Pläne nicht umgesetzt werden, bauen sie ausgedehnte Kontrollsysteme auf, die die Politik völlig unflexibel machen und das Herz des Föderalismus - den politischen Wettbewerb - lähmen.

Wahrhaft föderalistische Lösungen schreiben deshalb möglichst wenig Politikergebnisse vor; sie vereinheitlichen so wenig wie möglich und räumen den lokalen Regierungen einen möglichst grossen Freiraum ein. Insbesondere machen sie die Gebietskörperschaften von zentralen Finanzquellen möglichst unabhängig und geben ihnen eine weitgehende Steuerautonomie. Viele theoretische Ökonomen fordern, dass Gebietskörperschaften nur wenig mobile Faktoren (d.h. insbesondere Immobilien) besteuern dürfen sollten, weil die mobilen Faktoren (wie Kapital und Arbeit) allzuschnell abwandern. Hier wird jedoch genau die gegenteilige Position vertreten. Lokale Regierungen sollten vor allem Einkommenssteuern erheben dürfen. Gerade die Abwanderungsmöglichkeit der Steuerzahler gibt den Regierungen Anreize, staatliche Aufgaben effektiv und im Sinne der Bürger zu erfüllen.

Damit die Regierungen ihre Steuerhoheit nicht missbrauchen, benötigt es natürlich Kontrollen - aber ganz andere als durch die Zentralregierung oder durch die zentrale Verwaltung. Es braucht die demokratische Kontrolle durch die Bürger und politischen Wettbewerb innerhalb der Gebietskörperschaften, und es braucht Wettbewerb zwischen den verschiedenen lokalen Regierungen um Ressourcen (Arbeitskräfte, Kapital, Steuerzahler etc.). Solcher Wettbewerb ist dann besonders fruchtbar, wenn die politischen Verhältnisse überschaubar sind, so dass Individuen und Firmen die Leistungen der Regierungen gut vergleichen können, und wenn sie leicht die Gebietskörperschaft wechseln können.

Beides trifft um so mehr zu, je kleiner die Körperschaften sind und je mehr Körperschaften es gibt, die eine ähnliche wirtschaftliche, demographische und ethnische Struktur aufweisen. Dies spricht erstens für eine weitgehende Gemeindeautonomie. Entgegen der Geringschätzung, die sie nur allzuoft erfahren, müssen die Gemeinden substantielle Kompetenzen über Einnahmen (Steuern und Gebühren) und Ausgaben (z.B. im Bereich der Infrastruktur, des Polizei-, des Bildung-, oder des Gesundheitswesens) und Regulierungen (z.B. Zonenplanung) erhalten. Dabei kann sich Russland kaum an westlichen Vorbildern orientieren. Auch dort ist - mit teilweiser Ausnahme der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika - die Gemeindeautonomie viel zu klein. Zweitens darf regionale Autonomie nicht nur ethnischen Gruppen vorbehalten bleiben. Im Gegenteil - und da gilt es Jegor Strojews Votum noch zu unterstreichen: Für viele überraschend ist Föderalismus gerade dann besonders fruchtbar, wenn die Unterschiede zwischen den Gliedstaaten besonders klein und die vermeintlichen Doppelspurigkeiten besonders gross sind. So besehen besteht das Erfolgsgeheimnis des schweizerischen Föderalismus gerade darin, dass es nicht nur zwei Kantone für die zwei grossen religiösen Gemeinschaften oder drei Kantone für die drei grossen Sprachgruppen gibt, sondern für jede

"ethnische" Gruppe viele verschiedene Kantone, zwischen denen ein reger Wettbewerb herrscht.

Die weit verbreitete Angst, dass durch die starke föderale Aufgliederung die Gebietskörperschaften schliesslich zu klein würden, um wirtschaftlich überlebensfähig zu sein, ist unbegründet. Dies zeigen nicht nur die grossen wirtschaftlichen Erfolge kleiner oder gar kleinster Länder wie Dänemark, Island, Luxemburg, Liechtenstein usw., sondern auch die zum Teil sehr kleinen 26 Kantone der Schweiz, die trotz minimalen Einwohnerzahlen (ein Kanton hat weniger als 15'000, viele weniger als 50'000, und die meisten weniger als 500'000 Einwohner) eine politische Selbständigkeit besitzen, die diejenige der russischen Regionen oder auch der deutschen Bundesländer weit übertrifft. Entscheidend ist nur, dass die Grenzen wirtschaftlich offen bleiben und die fiskalische Autonomie weitgehend ist. Dann nämlich haben die Gebietskörperschaften Anreize, zur Erbringung einzelner staatlicher Funktionen mit anderen Körperschaften zusammenzuarbeiten, wenn dies etwas bringt. Tatsächlich ist die Überlebensfähigkeit nicht durch Kleinheit oder eine schwache wirtschaftliche Basis, sondern durch die zentralstaatliche Unterstützung selbst gefährdet. Sie mindert die Anreize der Gebietskörperschaften, effizient mit den Mitteln umzugehen und ihre wirtschaftliche Basis zu fördern, ja oft gibt sie sogar klare Anreize zur Geldverschwendung. Die süditalienischen Regionen und einzelne deutsche Bundesländer sind dafür Beispiele.

Hüten muss man sich auch vor der Vorstellung, es gäbe so etwas wie eine allgemein zutreffende, optimale Gemeindeautonomie und optimale politische Strukturen für die einzelnen Gliedstaaten, die auf zentraler Ebene detailliert festgelegt werden müssten. Beides kann getrost den einzelnen Unionsgliedern überlassen werden. Es ist nur vorteilhaft, wenn die einzelnen Glieder mit neuen

Formen der Gemeindeautonomie und neuen politischen Strukturen experimentieren.

So bleiben schliesslich für die zentrale Ebene einige wenige, aber um so wichtigere Aufgaben. Insbesondere die Wahrung der wirtschaftlichen Freiheiten (des freien Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs zwischen den Gebietskörperschaften) und der grundsätzlichen demokratischen Rechte (des Rechts der Bürger auf freie Wahlen und noch besser auf direkt demokratische Beteiligung) gehören zu den vornehmen Aufgaben der Zentralregierung.

3. Tendenz zur Überzentralisierung

Föderalisierungs- und Dezentralisierungsmassnahmen finden nur unter seltenen Bedingungen die Zustimmung der politischen Entscheidungsträger - v.a. wenn sie dadurch aus ihrer Sicht noch Schlimmeres, wie die vollständige Auflösung der Union, verhindern können. Unter normalen Unständen hingegen sind die Regierungen auf zentraler und lokaler Ebene, die Oppositionsparteien und die Interessengruppenvertreter zugunsten von Zentralisierung voreingenommen. Regierungs- und Parlamentsmitglieder auf zentraler Ebene haben ein offensichtliches Interesse an Zentralisierung: sie stärkt ihre Bedeutung und erhöht die im politischen Verteilungskampf erzielbaren Gewinne. Zentralisierung kann aber auch den Regierungen der Gebietskörperschaften nützen: ihnen hilft sie, eine Art Kartell der Regierungen zu schliessen. Wenn z.B. die Einkommenssteuern landesweit einheitlich sind, können die Regierungen ungehinderter Steuern erheben als wenn, wie etwa in der Schweiz, jeder der 26 Kantone und sogar jede der rund 3000 Gemeinden eigene und ganz unterschiedlich hohe Einkommens- und Vermögenssteuern hat. Dann nämlich

können die Bürger und Firmen einfach in andere Körperschaften mit tieferen Steuern oder besseren staatliche Leistungen abwandern.

Auch Oppositionsparteien setzen sich wenig für Föderalismus ein. So ist selbst die dezentralisierungsfreundlichste Oppositionspartei an der Bewahrung einer starken Zentralgewalt interessiert, sobald sie an der Macht ist. Dann zögert sie typischerweise Dezentralisierungsmassnahmen hinaus und versucht sich allfälligen Wahlversprechen zu entziehen. Grosse politische Parteien schätzen Zentralisierung ganz allgemein, weil ihr Einfluss auf zentraler Ebene zumeist grösser als auf regionaler und lokaler Ebene ist, wo die Chancen parteiunabhängiger Kandidaten und kleiner Parteien besser sind. Schliesslich treten auch die meisten gut organisierten Interessengruppen für Zentralisierung ein, weil diese den Spielraum für Umverteilung und Verhandlungslösungen erhöht und ihnen dadurch mehr Einfluss sichert als dezentrale Strukturen, in denen Wettbewerbsmechanismen überwiegen.

Viele politische Aktoren setzen sich nicht für offene, gut sichtbare Zentralisierung ein, sondern bevorzugen versteckte Zentralisierung durch "Harmonisierung" der Politik der Gebietskörperschaften und den Ausbau des Finanzausgleichs zwischen Gebietskörperschaften und der Zentralregierung (z.B. durch Mischfinanzierungen, Investitionsbeihilfen, usw.). Durch die zentrale Finanzierung lokaler staatlichen Leistungen werden die Anreize der Gebietskörperschaften gebrochen, sparsam mit den Mitteln umzugehen: Sie erbringen einzelne öffentliche Leistungen übertrieben aufwendig, etwa wenn der Bau kommunaler Verwaltungsgebäude durch Körperschaften höherer Ebenen subventioniert wird oder, wie in der Schweiz, Autobahnen dezentral von den Kantonen projektiert, aber grossenteils vom Zentralstaat finanziert werden. So wird der Steuerwettbewerb und das Ringen um möglichst grosse Effizienz nicht nur geschwächt, sondern ins Gegenteil gekehrt. Es entsteht ein Wettlauf um

möglichst hohe Subventionen. Die Ausgaben für die hoch subventionierten Leistungen steigen, während die Mittel für andere Aufgaben immer knapper werden und die Schulden anwachsen. Daraus schliessen viele Beobachter, der Föderalimus versage. Folglich müssten alle Kompetenzen zentralisiert werden. Tatsächlich aber gibt es dann nicht zuviel, sondern zuwenig Föderalismus.

Es gilt, die fiskalische Äquivalenz zu stärken, indem jeder Gebietskörperschaft eigene, substantielle Steuern zugewiesen werden, über deren Höhe sie selbst entscheiden kann. Wenn eine einzelne Gebietskörperschaft die Last ihrer Ausgaben selbst tragen muss, hat sie keine Anreize mehr, "Geld zum Fenster hinauszuwerfen". Spätestens dann gibt es kein Argument mehr für den Widerstand gegen Dezentralisierung oder umgekehrt für "von oben verordnete" Zentralisierung, wie es etwa viele Gebietsreformen in Westeuropa waren und sind: Wenn die Einwohner kleiner Gebietskörperschaft die Kosten der Kleinheit selbst tragen müssen (falls überhaupt solche Kosten existieren), stellen sich nämlich sinnvolle Zentralisierungsschritte von selbst ein.

Zu betonen bleibt, dass die Verwirklichung möglichst grosser lokaler fiskalischer Autonomie keineswegs die Abschaffung des Finanzausgleich im Sinne eines solidarischen Einkommensausgleichs zwischen den verschiedenen Regionen bedingt. Die negativen Anreizwirkungen können weitgehend beseitigt werden, wenn die Transfers als fixe Budgetzuschüsse ausgestattet werden, die nicht von der Ausgabenhöhe abhängen. Da dadurch die Umverteilungsströme sichtbarer und leichter messbar werden, wird gleichzeitig die demokratische Kontrolle gestärkt.

4. Sicherung des Föderalismus

Föderalismus entwickelt sich also - auch in repräsentativen Demokratien - trotz all seiner Vorteile keinesfalls automatisch. Im Gegenteil: viele Aufgaben werden auf immer höhere staatliche Ebenen delegiert und die vorhandene föderalistische Struktur langsam ausgehöhlt. Es gilt deshalb, Verfassungsregeln festzulegen, die föderalistische Strukturen sichern und ihre Entwicklung fördern. Starre Zentralisierungsverbote sind jedoch kein probates Mittel im Kampf gegen Überzentralisierung, weil sie auch sinnvolle Zentralisierungsschritte verunmöglichen. Erfolg versprechen hingegen Vorkehrungen, die die Anreize zu Zentralisierung senken und den Einfluss derjenigen mindern, die zugunsten zentralistischer Lösungen voreingenommen sind. Wie dies geschehen kann, wird im folgenden erläutert.

a. Direkte Demokratie

Die Bürger tragen die Kosten unnötiger und übertriebener Zentralisierung. Sie müssen deshalb möglichst direkt an Zentralisierungsentscheidungen beteiligt werden. Sie sollten in Referenden (oder Volksabstimmungen, Bürgerentscheiden usw.) nicht nur über Gebietsreformen, sondern über alle Kompetenzdelegationen zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen entscheiden können und selbst Initiativen für Dezenteralisierungs- und Zentralisierungsmassnahmen einbringen können. Dass direkte Demokratie (immer im Sinne einer Ergänzung des parlamentarischen Entscheidungsprozess) kein utopisches Konzept ist, belegen die Erfahrungen aus Bundesstaaten der USA und insbesondere der Schweiz. Dort wird nicht nur über jede Änderung der Kompetenzzuteilungen eine Volksabstimmung abgehalten. Auch über alle Verfassungs- und Gesetzesänderungen und viele Fiskalentscheidungen auf Gemeinde-, Kantons-, und Bundesebene muss

obligatorisch oder auf Wunsch von je nach Kanton und Gemeinde 1%-4% der Bevölkerung abgestimmt werden.

Verschiedene empirische Arbeiten belegen, dass direkt demokratische Elemente zum Schutz föderalistischer und dezentraler politischer Strukturen beitragen. So ist in jenen Bundesstaaten der USA, in denen die Bürger über Initiativrechte verfügen, der Anteil der Ausgaben lokaler Regierungen an den gesamten Staatsausgaben höher, die gesamten Staatsausgaben kleiner, und der Anteil von Steuern an den gesamten Staatseinnahmen kleiner als in Staaten ohne Initiativrechte. Gleichsam wirkt sich das Recht der Bürger, über die Besteuerungskompetenzen der Zentralregierung abzustimmen, mindernd auf den Anteil der Zentralregierung an den gesamten Staatsausgaben aus. Verschiedene Studien zeigen auch, wie direkt demokratische Institutionen effizienzmindernde Überzentralisierung verhindern, dabei aber sinnvolle Zentralisierungsschritte nicht verunmöglichen. So wehren sich in den USA die Politiker schon existierender Körperschaften regelmässig gegen die Neugründung neuer Jurisdiktionen mit dem Argument, sie wirke kostentreibend und schaffe unnötige Doppelspurigkeiten. Zum Schutz der Monopolmacht existierender politischer Einheiten, v.a. von sog. "municipalities", wurde schliesslich in 18 Bundesstaaten verboten, innerhalb eines bestimmten Umkreises um bestehende "municipalities" neue "municipalities" zu gründen. In verschiedenen Bundesstaaten wurden auch Mindesteinwohnerzahlen und verschiedene administrative Hürden festgelegt. Vergleiche von direkt demokratischen Zulassungsentscheidungen für neue Jurisdiktionen und solcher durch repräsentativ demokratisch oder rein administrativ bestellte sog. LAFCOs ("Local Agency Formation Commissions") zeigen, dass die durch LAFCOs eingeführten Markteintrittsschranken für neue Jurisdiktionen die Effizienz der lokalen Verwaltungen senken und eine Ausgabenerhöhung in den geschützten

"municipalities" bewirken. Auch die schweizerischen Volksabstimmungen über Zentralisierungsvorlagen zeigen, dass die Regierungen und die Parlamente stärker für Zentralisierung eintreten als die Bevölkerung. Unzählige von der Mehrheit der Politiker unterstützte Zentralisierungsvorschläge sind schon durch das Volk abgelehnt worden.

Bemerkenswerterweise erhöhen direkt demokratische Institutionen auch die Chancen der fiskalischen Äquivalenz. Weil die schweizerischen Wähler die von der Regierung angestrebte Zentralisierung der Fiskalkompetenzen und die Harmonisierung der Steuern in verschiedenen Abstimmungen abgelehnt haben, ist in der Schweiz der durch eigene Einkommenssteuern finanzierte Anteil der Ausgaben der Gebietskörperschaften und der Anteil lokaler Einkommensteuereinnahmen an den gesamten Einkommensteuern im internationalen Vergleich einzigartig hoch.

Entgegen aller insbesondere von Politikern geäusserten Vorbehalten erweist sich direkte Demokratie ganz allgemein als vorteilhaft. Dies zeigen wiederum wissenschaftliche Untersuchungen für die USA und die Schweiz: So sind das Wirtschaftswachstum um so grösser, der öffentliche Sektor um so effizienter, und die Staatsschulden um so tiefer, je umfassender die Volksrechte sind. Die Bürger merken dies und sind zufriedener. Das zeigen Umfragen und Abstimmungen über Volksrechte. Mit den Volksrechten sinkt aber auch die Steuerhinterziehung, einem besonders guten Indikator für die Zufriedenheit der Bürger mit den Staatsleistungen und ein klares Anzeichen dafür, dass direkte Demokratie dem Staat zu Legitimität verhilft.

b. Funktional und regional differenzierte Zentralisierung: FOCJ

In der politischen Diskussion und auch in der ökonomischen Theorie des Föderalismus wird wenig Rücksicht darauf genommen, dass sich die Zentralisierungsvor- und -nachteile für die verschiedenen staatlichen Leistungen unterscheiden und variabel sind. Überdies werden die staatlichen Körperschaften der gleichen Ebene möglichst gleich behandelt, obwohl sie offensichtlich ganz unterschiedlich sind. So wird regelmässig gefordert, die deutschen Bundesländer oder die schweizerischen Kantone sollten diese oder jene Kompetenz an die Zentralregierung abgeben, weil einzelne (zumeist kleine) Länder von den Aufgaben überfordert würden. Dabei ist aber augenfällig und wird auch nicht bestritten, dass andere mit den Aufgaben ganz gut zurecht kommen. Deshalb sollte funktional und nach Körperschaften differenzierte (De-)Zentralisierung zugelassen werden.

Differenzierte (De-)Zentralisierung kann mittels funktionalen, überlappenden, wettbewerblichen Jurisdiktionen oder *"FOCJ"* (von Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions) auf besonders elegante und bürgerfreundliche Weise verwirklicht werden (vgl. dazu die hinten angegebene Literatur). Diese Einheiten zeichnen sich durch vier Eigenschaften aus: Ein FOCUS (als Einzahl von FOCJ) erfüllt nur eine oder einige wenige staatliche Funktionen und passt seine Ausdehnung den Erfordernissen seiner Funktion an; FOCJ sind überlappend, da jede Funktionen eine andere Ausdehnung des entsprechenden FOCUS erfordert; FOCJ konkurrieren um Gemeinden und Bürger, und innerhalb von FOCJ herrscht demokratischer Wettbewerb; FOCJ sind Jurisdiktionen mit Steuerhoheit. Das FOCJ-Konzept ist prozessorientiert. FOCJ werden nicht "von oben" verordnet. In der Verfassung muss den Gemeinden und wenn möglich den einzelnen Bürgern lediglich die Freiheit garantiert werden, sich an FOCJ zu

beteiligen. Die Bürger müssen über den Beitritt ihrer Gemeinden zu FOCJ und über deren Verfassungen (inkl. den jeweiligen Ein- und Austrittsbedingungen) abstimmen können, und sie müssen das Recht erhalten, aus übergeordneten Körperschaften vollständig oder partiell (d.h. nur bezüglich einzelner Leistungen) auszutreten. Damit wird gesichert, dass FOCJ ein föderales Netz von Regierungseinheiten bilden, das eng an die Bürgerpräferenzen gebunden ist und sich der "Geographie der Probleme" anpasst.

FOCJ können ganz unterschiedliche staatliche Funktionen z.B. in den Bereichen Erziehung, Umweltschutz, Transport und Polizei effizient erfüllen. Dies zeigen u.a. die mit FOCJ verwandten "*special districts*" in den USA und die Erfahrungen verschiedenerer Schweizer Kantone, in denen es nicht nur einen Gemeindetyp gibt, sondern ein Netz von überlappenden, funktionalen, und direkt demokratischen Gemeinden mit Steuerhoheit. So existieren z.B. im Kanton Zürich neben den politischen und kirchlichen Gemeinden auch noch Ober- und Unterstufenschulgemeinden, die alle eigene Einkommens- und Vermögenssteuern erheben, und verschiedene Zivilgemeinden, die öffentliche Infrastruktur bereitstellen (z.B. Wasser- oder Elektrizitätsversorgung) und dafür Gebühren erheben. Als besonders vorteilhaft erweisen sich FOCJ für die *grenzüberschreitende* Zusammenarbeit. Einzelne Funktionen können dann grenzüberschreitend unter demokratischer Kontrolle erbracht werden. So könnte eine ethnische Minderheit, die in zwei angrenzenden Gliedstaaten beheimatet ist, für einzelne Funktionen (z.B. dem Erziehungswesen) solche FOCJ bilden. Durch diese Form partiellen Austritts aus einer anderen Gebietskörperschaft können die Konflikte weitgehend umgangen werden, die auftreten, wenn Austritt nur als "alles oder nichts" Lösung möglich ist.

FOCJ vereinigen verschiedene wohlfahrtserhöhende Eigenschaften. Die Stärkung der Austrittsoption und der demokratischen Instrumente hilft den

Bürgern, ihre Präferenzen auszudrücken und die Regierung wirkungsvoll zu kontrollieren. Die Konzentration eines FOCUS auf eine oder wenige Leistungen erleichtert es den Bürgern, die Effizienz zu beurteilen und die Leistungen mit anderen FOCJ zu vergleichen. FOCJ stärken sodann die Möglichkeiten der Regierungen, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen. Dank ihrer räumlichen Flexibilität können FOCJ Grössenvorteile ("economies of scale") ausnützen und grenzüberschreitende Externalitäten ("spill-overs") minimieren und somit öffentliche Leistungen besonders kostengünstig anbieten. Ihre Steuerautonomie stärkt die fiskalische Äquivalenz und vermittelt Anreize, die Mittel sparsam einzusetzen. FOCJ öffnen die politischen Märkte für fachlich spezialisierte Aussenseiter und neue Gruppierungen. Damit laufen sie aber den Interessen der Regierungen und Politiker der bisher existierenden Körperschaften zuwider. Deshalb wird ihre Entstehung durch konkurrierende Regierungen zu verhindern versucht, solange die Freiheit der Bürger, FOCJ zu gründen, im politischen Prozess nicht durchgesetzt wird. Es ist deshalb wichtig, dass das Recht, FOCJ zu gründen, in der Verfassung festgelegt und wirkungsvoll geschützt wird.

Verschiedene, oft gegen FOCJ angeführte Argumente erweisen sich als nicht stichhaltig; anderen kann durch entsprechende institutionelle Vorkehrungen begegnet werden: In FOCJ droht weder eine Überforderung der Bürger durch übermässig komplizierte politische Strukturen, noch wird Umverteilungspolitik durch einkommensspezifische Segregation der Bevölkerung verunmöglicht. Die Probleme schliesslich, die beim Austritt einer Gebietskörperschaft aus einem grösseren Verband entstehenden, können gemindert werden, wenn alle staatlichen Körperschaften die Kosten und die Steuerpreise der von Ihnen erbrachten Leistungen bekanntgeben müssen. Diese "Steuerpreismenüs"

können dann dazu dienen, die Steuersenkungen für ganz oder partiell austretende Körperschaftsteile festzulegen.

FOCJ verändern die Rolle der Nationalstaaten. Sie zerschlagen sie nicht, sondern eröffnen neue kleiner- und grösserräumige (multinationale) Alternativen. FOCJ erfüllen nur Aufgaben, die ihnen von den Bürgern übertragen werden, d.h. die sie kostengünstiger oder den Bürgerwünschen besser entsprechend erbringen. Gleichzeitig verändert die Möglichkeit der Bürger, staatliche Leistungen an FOCJ zu übertragen, die Restriktionen der Regierungen. Diese werden gezwungen, ihre Aufgaben effizienter zu erfüllen, um den partiellen Austritt von Gebietskörperschaften unterer Ebenen zu verhindern. Die Nationalstaaten üben dann weiterhin diejenigen Funktionen aus, die sie vergleichsweise effizient erbringen.

5. Folgerungen

Die Vorteile von Föderalismus, im Sinne einer Dezentralisierung der Kompetenzen über Staatsausgaben, -einnahmen und Regulierungen, sind gross und durch die moderne ökonomische Theorie gut belegt. Über die von Jegor Strojew thematisierte Frage (ob Russland föderalistisch sein soll) hinaus interessiert deshalb vor allem, wie denn dieser Föderalismus ganz konkret aussehen soll.

Die meisten Politiker (und Wissenschaftler) beantworten diese Frage ergebnisorientiert: Sie suchen den optimalen Dezentralisierungsgrad und die optimale Kompetenzenzuteilung. Dieses Vorgehen muss jedoch scheitern - insbesondere in einem Land wie Russland, dem gewaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklungen bevorstehen: Erstens ist der "optimale Dezentralisierungsgrad" für jede staatliche Funktion unterschiedlich und ändert

sich über die Zeit. Deshalb ist es schlicht unmöglich, ihn detailliert festzulegen. Dazu hat kein politisches oder wissenschaftliches Gremium die notwendigen Informationen und Anreize. Zweitens werden die heutigen, oft durch historische Zufälligkeiten festgelegten Grenzen allzuoft als gegeben betrachtet, obwohl sie nur wenig mit den wirtschaftlichen und sozialen Realitäten gemein haben. Dezentralisierung, die solchen "falschen" Grenzen folgt, droht neue Gräben aufzureissen, statt eine den Problemen angepasste Politik zu fördern.

Wahrhafter Föderalismus ist deshalb prozessorientiert. Er schreibt nicht vermeintlich optimale Kompetenzenzuweisungen oder detaillierte Gebietsstrukturen vor. Er ist der Versuch, die politischen Entscheidungsprozesse so zu gestalten, dass sie den tatsächlichen Problemen und den Präferenzen der Bürger möglichst gut entsprechende Lösungen hervorbringen. Hier also muss Jegor Strojews Votum für Dezentralisierung konsequent weitergedacht werden: Wichtigstes Element eines so verstandenen Föderalismus ist grösstmögliche Flexibilität. So wenig wie möglich soll zentral vorgegeben oder durch Vorschriften vereinheitlicht werden. Den lokalen Regierungen und - dies gilt es besonders zu betonen - insbesondere den Gemeinden muss ein möglichst grosser Freiraum gewährt werden. Die Gebietskörperschaften müssen von zentralen Finanzquellen unabhängig werden und eine weitgehende Steuerautonomie erhalten - gerade auch bezüglich der Besteuerung des Einkommens natürlicher und juristischer Personen.

Damit die Regierungen ihre Steuerhoheit nicht missbrauchen können, benötigt es eine wirkungsvolle demokratische Kontrolle durch die Bürger, und intensiven Wettbewerb zwischen den lokalen Regierungen. Diese beiden Mechanismen funktionieren um so besser, je kleiner die Körperschaften sind und je mehr Körperschaften es gibt, die eine ähnliche wirtschaftliche, demographische und ethnische Struktur aufweisen. Auch dies spricht wiederum für eine weitgehende

Gemeindeautonomie. Zum anderen bedeutet es - und da sollte Jegor Strojew noch viel entschiedener Position beziehen - dass regionale Autonomie keinesfalls nur ethnischen Gruppen vorbehalten bleiben darf. Tatsächlich ist Föderalismus gerade dann besonders fruchtbar, wenn die Unterschiede zwischen den Gliedstaaten klein sind.

In einem solchermassen föderalistischen Gemeinwesen ist die zentrale Ebene für einige wenige, aber um so wichtigere Aufgaben zuständig. Insbesondere die Wahrung der wirtschaftlichen Freiheiten und der grundsätzlichen demokratischen Rechte gehören zu den vornehmen Aufgaben der Zentralregierung.

Ein solcher fruchtbarer Föderalismus lässt sich aber nicht einfach umsetzen: Die meisten einflussreichen politischen Aktoren sind, wie ja auch Jegor Strojew klagt, an einer starken Zentralisierung interessiert. Die heutige Zentralisierung folgt nicht aus der Unkenntnis der Argumente zugunsten von Föderalismus. Vielmehr ist sie ein logisches Ergebnis des heutigen (und des früheren) politischen Prozesses. Effektiver Föderalismus kann deshalb nicht einfach durchgesetzt werden, indem den Politikern die Argumente für Föderalismus erklärt werden. Vielmehr müssen grundsätzlichere Änderungen auf konstitutioneller Ebene angestrebt werden.

Der Einfluss der Bürger kann gestärkt werden, indem die Institutionen direkter Demokratie ausgebaut werden. Dann können sich die Bürger erfolgreich gegen "Überzentralisierung" wehren und für Dezentralisierung einsetzen. Gleichzeitig sollte die Kompetenzzuteilung flexibilisiert werden. Zentralisierung und Dezentralisierung muss funktional und nach Körperschaften differenziert erfolgen können. Dies wird durch das Konzept der FOCJ ("Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions") ermöglicht. Dank ihnen wird die

Staatsstruktur wandlungsfähig und kann sich auf friedliche Weise der "Geographie der Probleme" anpassen. Direkte Demokratie und FOCJ stärken den politischen Einfluss der Bevölkerung und binden denjenigen der "classe politique" zurück. Sie verbessern nicht nur die Politik und deren Ergebnisse, sondern stärken auch den Staat, indem sie ihm aus Sicht der Bürger wieder *Legitimität verschaffen. Schliesslich eröffnen insbesondere FOCJ ganz neue* Lösungen für Minderheitenprobleme. Sie erlauben es ethnischen Minderheiten, in für sie besonders wichtigen staatlichen Funktionen selbständig zu werden, ohne gleich vollständig aus der bisherigen Körperschaft auszutreten. Dies eröffnet nicht nur neue, fruchtbare Perspektiven für ethnisch durchmischte Gebiete, sondern ersetzt (zumeist kriegerische) totale Sezession mit partiellem, friedlichem Austritt mit gleichzeitiger Kooperation in vielen anderen Bereichen.

Literatur

Die Vorteile von Föderalismus und die Tendenz zu übermässiger Zentralisierung wird analysiert in

Bird, Richard M. (1986). *Federal Finance in Comparative Perspective.* Toronto: Canadian Tax Foundation.

Eichenberger, Reiner (1994). The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization. *Kyklos* 47: 403-420.

Frey, Bruno S. und Reiner Eichenberger (1996). To Harmonize Or To Compete - That's Not The Question. *Journal of Public Economics* 60: 335-349.

Vaubel, Roland (1994). The political economy of centralization and the European Community. *Public Choice* 81: 151-190.

Die Eigenschaften der direkten Demokratie werden untersucht von u.a.

Butler, David und Austin Ranney (Hrsg.) (1994). *Referendums around the World - The Growing Use of Direct Democracy.* Washington: AEI Press.

Cronin, Thomas E. (1989). *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Frey, Bruno S. (1994). Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience. American Economic Review 84: 338-342.

Matsusaka, John G. (1995). Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years. *Journal of Political Economy* 103: 587-623.

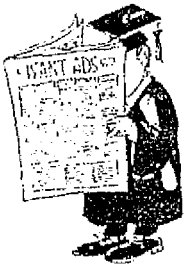
Der Vorschlag der FOCJ ("Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions") wird ausführlich diskutiert in

Frey, Bruno S. und Reiner Eichenberger (1995). Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCI. In Lüder Gerken (Hrsg.), *Competition among Institutions.* London: Macmillan: 209-229.

Frey, Bruno S. und Reiner Eichenberger (1997). Combining Federalism and Democracy in Developing Countries. *IB-Review (A Journal for Institutional Innovation, Development, and Transition)* 1 (1): 3-9.

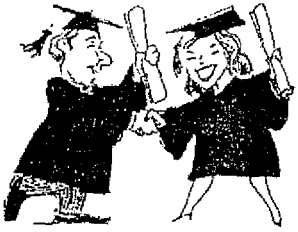
Eine breitere Diskussion der Vorteile von Föderalismus und direkter Demokratie in Russischer Sprache bietet

Eichenberger, Reiner und Bruno S. Frey (1994). Bessere Politik durch Föderalismus und direkte Demokratie. In Carsten Hermann-Pillath, Otto Schlecht und Horst Friedrich Wünsche (Hrsg.), *Marktwirtschaft als Aufgabe*, Stuttgart: Gustav Fischer Verlag: 773-787.



Журнал «Politekonom»–

специализированное научное издание российских и германских ученых



■ Журнал «Politekonom» служит трибуной открытого международного общения по проблемам общественного развития, экономики и экономической политики. Он исповедует плюрализм мнений, считает критерии научности основополагающими принципами критического сопоставления мнений, отвергает любые формы идеологизации экономических и общественно-политических проблем, следуя традициям *классической политической экономии и ставя* перед собой просветительские задачи.

■ Журнал «Politekonom» предлагает читателям аналитические исследования, дискуссионные и эмпирические материалы по экономической теории и практике.

■ Журнал «Politekonom» адресован широкой аудитории, охватывающей экономистов – теоретиков и практиков, представителей политической элиты и работников системы государственного регулирования экономики, преподавателей, аспирантов и студентов.

Дизайн М. ПАНКОВОЙ

№2 1997

Politekonom

РОССИЙСКО-ГЕРМАНСКИЙ ЖУРНАЛ ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ

Главный редактор
Проф. д-р Карстен ХЕРРМАНН-ПИЛЛАТ
Университет г. Дуйсбург, университет г. Витген/Хердекке
Ответственный секретарь
Кандидат экономических наук Леонид ЦЕДИЛИН, ИМЭПИ РАН, г. Москва

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

ФРГ

- Проф. д-р Ханс-Юрген ВАГЕНЕР
Европейский университет
г. Франкфурт/Одер
- Проф. д-р Кристиан ВАТРИН
Университет, кафедра экономической политики
г. Кёльн
- Д-р Хорст-Фридрих ВИНЦЕ
Управляющий делами Фонда Людвига Эрхарда
- Проф. д-р Дитер КАССЕЛЬ
Университет, кафедра экономической политики
г. Дуйсбург
- Проф. д-р Рюдигер ПОЛЬ
Президент Института экономических исследований
г. Галле
- Проф. д-р Хайнрих ФОГЕЛЬ
Директор Федерального института восточных и международных исследований
г. Кёльн
- Проф. д-р Ханс-Херрманн ХЁМАНН
Федеральный институт восточных и международных исследований
г. Кёльн
- Проф. д-р Манфред ШТРАЙТ
Директор Института по исследованию экономических систем им. Макса Планка
г. Йена
- Проф. д-р Альфред ШОЛЛЕР

Руководитель университетского Исследовательского центра по сравнительному анализу систем хозяйственного управления
г. Марбург

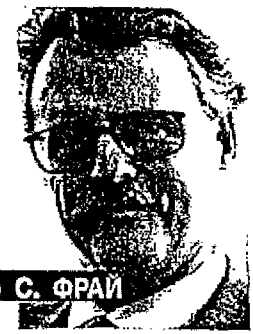
РОССИЯ

- Олег БОГОМОЛОВ
Академик РАН, профессор, докт. экон. наук
Директор ИМЭПИ РАН
г. Москва
- Руслан ГРИНБЕРГ
Докт. экон. наук, проф. ИМЭПИ РАН
г. Москва
- Вячеслав ДАШИЧЕВ
Профессор, докт. истор. наук ИМЭПИ РАН
г. Москва
- Марина ДЕРЯБИНА
Канд. экон. наук, заведующая сектором ИМЭПИ РАН
г. Москва
- Рубен ЕВСТИГНЕЕВ
Профессор, докт. экон. наук, заместитель директора ИМЭПИ РАН
г. Москва
- Отто ЛАЦИС
Докт. экон. наук, обозреватель газеты «Новые Известия»
г. Москва
- Николай ШМЕЛЕВ
Чл.-корр. РАН, профессор, докт. экон. наук
Институт Европы РАН
г. Москва
- Ирина ЯСИНА
Канд. экон. наук
Информационно-издательское агентство «ПРАЙМ»
г. Москва
- Ирина ХАКАМАДА
Канд. экон. наук, Председатель Госкомитета РФ по поддержке и развитию малого предпринимательства

Учредитель : некоммерческое партнерство «Политэконом»
Адрес редакции: 117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, 46, Институт международных экономических и политических исследований РАН. Тел./факс (095) 120-21-70
Журнал зарегистрирован в комитете РФ по печати 10.07.97, рег. № 016201
© Некоммерческое партнерство «Политэконом»

Politekonom № 2 1997

СОЗДАВАТЬ И СОХРАНЯТЬ ФЕДЕРАЛИЗМ



Райнер АЙХЕНБЕРГЕР, Бруно С. ФРАЙ

1. ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОНКУРЕНЦИЯ

Федерализм – в смысле децентрализации компетенций в области государственных расходов, государственных доходов и различных форм регулирования – делает государство эффективным и повышает благосостояние населения. С точки зрения правящих кругов, он создает стимулы и возможности для учета предпочтений граждан и для разумного использования государственных средств. При этом применяются пять механизмов. Во-первых, федерализм порождает конкуренцию различных территориальных корпораций; во-вторых, он повышает ответственность граждан и местных органов управления, укрепляя единство носителей затрат и пользователей государственных услуг (так называемую «фискальную эквивалентность»); в-третьих, он усиливает политическое влияние граждан – расширяет их возможности менять объект своей поддержки и выдвигать собственные возражения. В условиях федералистской системы недовольные проводимой политикой индивиды и фирмы могут переходить в другие территориальные корпорации. Одновременно компетенции по принятию решений передаются с центрального на низшие государственные уровни, где в большинстве случаев граждане обладают бо́льшим влиянием; в-четвертых, наличие децентрализованных политических структур облегчает процесс учета региональных различий при рассмотрении потребностей в государственных услугах и помогает апробированию организационных новаций; в-пятых, наличие децентрализованных политических структур снижает информационные и управленческие издержки, а также издержки, связанные с планированием, поскольку местные органы управления приближены к насущным проблемам.

Вопреки подобным позитивным суждениям, противники федералистских, выраженно децентрализованных государственных структур утверждают, что последние затрудняют учет внешних эффектов (*spillovers*) в отношениях между государственными институтами, использование эффекта масштаба (*economies of scale*), координацию политических мероприятий и инструментов, гарантирование минимального обеспечения государственными услугами и проведение эффективной перераспределительной и конъюнктурной политики, т.е. что децентрализация якобы снижает дееспособность государства и создает нежелательное неравновесие.

Противопоставление преимуществ и недостатков федерализма дает представление о том, что неразумны как сильная централизация, так и полная децентрализация всех государственных функций. Некоторые немногочисленные функции государства, порождающие ярко выраженные внешние эффекты (например, установление режима свободной торговли между странами-членами федерации и регионами), могут эффективно осуществляться Центром при условии дееспособности центрального правительства. Многие другие задачи, например, формирование местной и региональной инфраструктуры, образовательных учреждений, системы здравоохранения, многие правоохранительные функции и т.д., в большинстве случаев гораздо эффективнее осуществляются децентрализованно. Таким образом, федерализм однозначно выгоден для населения. Это положение распространяется на все страны, но, естественно, главным образом на крупные. Поэтому с экономической точки зрения, вопрос, поднимаемый Егором Строевым, должна ли такая огромная страна, как Россия, строиться на федералистских началах, стоит не так уж остро – скорее важен вопрос о том, как конкретно должен выглядеть этот федерализм.

Многие ученые и политики исходят из того, что существует и легко обнаруживается изначально определяемая «оптимальная степень децентрализации», при которой уравновешиваются преимущества и предполагаемые недостатки большей децентрализации. Однако подобного рода аналитический подход, ориентированный на получение конечного результата, весьма проблематичен. На деле при этом едва ли создается конкретное представление об «оптимальной степени децентрализации», которая не только отлична для каждой государственной функции, но со временем изменяется с изменением преимуществ и недостатков децентрализации в ходе технического, экономического и социального развития.

Поэтому кардинальный вопрос заключается в том, при каких обстоятельствах возникают эффективные и способные к адаптации федералистские структуры, которые не вырождались бы со временем в централистские. О существовании подобной опасности свидетельствуют не только недавние тенденции развития в

США (но прежде всего – в Германии), где все большую значимость приобретает центральное правительство. Сопротивление федерализму гораздо больше связано именно с его преимуществами: он противоречит интересам большинства политических действующих лиц. Поэтому чрезмерная централизация – логический результат политического процесса, осуществляющегося в рамках представительной демократии (а также, естественно, автократического политического процесса). По этой причине при поисках институтов, противодействующих тенденции к сверхцентрализации, требуется, чтобы была обозначена перспектива самого процесса.

В следующем разделе статьи речь пойдет прежде всего об «оптимальном» федерализме; предметом обсуждения станут также некоторые зачастую неверно понимаемые и, как это частично следует из статьи Егора Строева, недооцениваемые, но значимые именно для России аспекты. Объектом особой критики становится статическая перспектива, отстаиваемая многими политиками и учеными, которые слишком жестко ориентируются на существующие сегодня пределы рассмотрения проблемы. В качестве антидота предлагается подход, ориентирующийся на динамичный процесс и предполагающий предоставление возможно широких налоговых полномочий территориальным корпорациям, расширенную автономию общин, укрепление демократических прав граждан и установление возможно гибких пределов для разнообразных территориальных корпораций, чтобы государственная деятельность ориентировалась на решение реальных проблем. В третьем разделе статьи подробно рассматривается тезис о сверхцентрализации, который, как подтверждается анализом Егора Строева, значим и для России. В четвертом разделе рассматривается вопрос о том, как можно устранить перекосы в сторону централизации – прибегая к прямому демократическому принятию решений или через функциональные (специализирующиеся на предоставлении отдельных услуг) самостоятельные государственные корпорации. Оба института укрепляют политическое влияние населения и сдерживают политическое влияние *classe politique* (политического класса.– *Франц.*). Благодаря наличию функциональных корпораций государственная структура становится в высшей степени гибкой и может мирно приспосабливаться к «географии проблем». Прямая демократия и наличие функциональных объединений способствуют не только улучшению качества политики и ее результатов – они также укрепляют государство, восстанавливая его легитимность в глазах граждан. Наконец, в пятом разделе суммируется приводимая аргументация.

2. «ОПТИМАЛЬНЫЙ» ФЕДЕРАЛИЗМ

Политика и традиционная экономическая теория федерализма рассматривают как данность проблему расширения территориальных корпораций; при этом обсуждается вопрос, каким уровням управления должно вменяться в обязанность выполнение определенных задач. В итоге большинство предложений о реформировании слишком явно привязано к историческим границам (с сегодняшней точки зрения подчас случайным), которые либо слабо связаны, либо не связаны совсем с экономическими и социальными отношениями. Создается опасность, что мероприятия по федерализации и децентрализации, которые ориентируются на подобные «неверные» границы, породят новые трудности, вместо того, чтобы содействовать проведению политики, сообразующейся с имеющимися проблемами.

На самом деле никакое политическое или научное учреждение, взвесив преимущества и недостатки децентрализации, не в состоянии выработать и реализовать систему оптимальной постановки задач перед существующими органами управления соответствующих уровней и наделения их полномочиями. Это, естественно, равным образом относится и к механизмам финансового выравнивания, к оптимальной территориальной структуре государства и к оптимальной численности территориальных корпораций, их оптимальным размерам и пределам. Для этого ни политики, ни ученые не располагают необходимой информацией; они к этому не способны, у них нет верных стимулов действий. При действии упомянутой тенденции к сверхцентрализации они в большинстве случаев питают иллюзию, что все поддается планированию. У них свое представление о том, как выглядит хорошая политика. Но они видят, что эту политику невозможно реализовать централизованно, поэтому и выступают за децентрализацию. Они надеются, что местные органы управления лучше претворят в жизнь их политические представления. При этом они считают, что разнообразные мероприятия поддаются планированию, тогда как на деле последние – всего лишь (причем часто в своеобразной форме) производные политико-экономического процесса и, соответственно, просто-напросто не могут быть предписаны. Когда с течением времени эти политики и ученые убеждаются, что их планы не выполняются, они берутся громоздить разветвленные системы контроля, абсолютно лишающие политику гибкости и парализующие основу федерализма – политическую конкуренцию.

Поэтому истинно федералистские решения предписывают действия, влекущие за собой как можно меньше политических последствий, эти решения носят по возможности наименее обобщенный характер и предоставляют местным органам управления как можно больше свободы деятельности. Это особенно касается предоставления территориальным корпорациям возможной независимости от централизованных финансовых источников и широкой налоговой автономии. Многие экономисты-теоретики требуют, чтобы территориальные корпорации имели право облагать налогами лишь наименее мобильные факторы производства (прежде всего – недвижимость), поскольку мобильные факторы (капитал и рабочая сила) слишком быстро мигрируют. Но здесь мы сталкиваемся с прямо противоположной позицией. Местные органы управления должны были бы прежде всего иметь возможность собирать подоходный налог. Именно возможность миграции налогоплательщиков создает для органов управления стимулы к эффективному выполнению государственных задач с соблюдением интересов граждан.

Чтобы органы управления не злоупотребляли своим правом сбора

налогов, естественно, необходим контроль, но контроль совершенно иного рода, нежели устанавливаемый центральным правительством или центральными органами управления. Нужен контроль демократический, осуществляемый гражданами и через политическую конкуренцию в рамках территориальных корпораций, нужна конкуренция между различными местными органами управления за ресурсы (рабочую силу, капитал, налогоплательщиков и т.д.). Подобная конкуренция особенно плодотворна, когда обозримы и ясны политические условия, так что отдельные граждане и фирмы имеют хорошую возможность сопоставлять деятельность разных органов управления и легко менять одну территориальную корпорацию на другую.

Чем меньше размеры и чем больше численность корпораций, имеющиханалогичную экономическую, демографическую и этническую структуру, тем лучше оба обстоятельства достигают намеченной цели. Это прежде всего говорит в пользу широкой автономии общин. Несмотря на проявляемое к себе подчас пренебрежительное отношение, общины должны обрести существенные полномочия на получение доходов (в виде налогов и сборов), на расходование финансовых средств (например, финансирование инфраструктуры, органов правопорядка, системы образования или здравоохранения), а также на осуществление регулирования (например, в виде зонального планирования). При этом Россия едва ли может ориентироваться на западные примеры. Автономия общин и на Западе слишком ограничена (Швейцария и США составляют при этом частное исключение). Далее, региональная автономия не может оставаться уделом одних только этнических групп – наоборот, здесь следует особо подчеркнуть то, за что ратует Егор Строев: к изумлению многих, федерализм особенно плодотворно развивается тогда, когда различия между государствами-членами федерации особенно малы, а мнимое дублирование *функций особенно велико. Если* рассматривать проблему в этом ключе, то секрет успеха швейцарского федерализма заключается именно в существовании не только двух кантонов для двух крупных религиозных общин или трех кантонов для трех крупных языковых групп, а в существовании множества различных кантонов для каждой «этнической» группы, состоящих между собой в активных конкурентных отношениях.

Необоснованным представляется широко распространенное опасение, что вследствие мощной федеральной децентрализации территориальные корпорации окажутся слишком малы по размеру, чтобы быть экономически жизнеспособными. Свидетельства тому – не только серьезные хозяйственные успехи малых или даже очень малых стран (таких как Дания, Исландия, Люксембург, Лихтенштейн и др.),но и успехи малых по размеру 26 кантонов Швейцарии, которые, несмотря на минимальную численность населения (в одном кантоне проживает менее 15 тыс., во многих – менее 50 тыс., а в большинстве – менее 500 тыс. человек), обладают политической самостоятельностью, причем намного большей, чем российские регионы *или федеральные земли Германии.* Решающим фактором является то, чтобы границы оставались открытыми для экономических связей, а фискальная автономия была широкой. Именно тогда у территориальных корпораций появляются стимулы, чтобы совместно с другими территориальными корпорациями выполнять отдельные государственные функции. В действительности жизнеспособности территориальных корпораций угрожают не малые размеры или слабость экономического базиса, а степень поддержки централистского государства. Именно это ослабляет мотивацию территориальных корпораций к эффективному использованию финансовых средств и стимулированию развития собственной хозяйственной базы; более того, иногда создаются явные стимулы для расточительного использования денежных средств. Примерами могут служить регионы Южной Италии и некоторые германские федеральные земли.

Нельзя также поддаваться представлению о том, будто существует нечто вроде оптимальной, пригодной на все случаи общинной автономии и оптимальных политических структур, приемлемых для отдельных членов федерации и детально разработанных на уровне Центра. И то, и другое можно спокойно передать на уровень самих членов федерации. Ведь экспериментирование членов федерации с новыми формами автономии общин и новыми политическими структурами приносит только пользу.

Таким образом, за Центром сохраняется выполнение немногочисленных, но тем более значимых задач. К первостепенным задачам центрального правительства относится поддержание экономических свобод (свобода товарообмена, свобода обмена услугами, свобода перемещения капитала и людей между территориальными корпорациями) и основополагающих демократических прав (право гражданина на свободный выбор и – что еще лучше – на прямое демократическое соучастие).

3. *ТЕНДЕНЦИЯ К СВЕРХЦЕНТРАЛИЗАЦИИ*

Мероприятия по федерализации и децентрализации в редких случаях пользуются одобрением лиц, принимающих политические решения, прежде всего, когда они могут упредить нечто более ужасное (например, полный распад федерации). При нормальных обстоятельствах центральное правительство и местные органы управления, оппозиционные партии и представители групп по интересам, напротив, настроены в пользу централизации. Члены центрального правительства и депутаты центрального парламента явно заинтересованы в централизации: она повышает их значимость и расширяет завоевания, которых можно достичь в политической борьбе за перераспределение полномочий. Одновременно централизация может быть полезна и правительствам территориальных корпораций: она помогает им заключать между собой своего рода картельные соглашения. Если, к примеру, на всей территории страны подоходный налог единообразен, то правительствам легче повышать налог, чем в противоположном случае (например, в Швейцарии, где в каждом из 26 кантонов и даже в каждой из примерно 3 000 общин существуют собственные, различные по величине, ставки подоходного и имущественного налогов). Именно тогда граждане и фирмы могут просто переходить в другие

корпорации, где налоги ниже или где выгоднее предоставляемые государством услуги.

Оппозиционные партии вряд ли являются сторонниками федерализма. Даже наиболее приверженная идее децентрализации оппозиционная партия, придя к власти, заинтересована в сохранении сильной центральной власти. При этом она, как правило, будет откладывать на возможно поздние сроки осуществление мероприятий по децентрализации, будет пытаться уйти от выполнения своих предвыборных обещаний. Крупные политические партии в целом высоко оценивают централизацию, потому что на уровне Центра их влияние в большинстве случаев сильнее, чем на региональном и местном уровнях, где выше выглядят шансы независимых кандидатов и мелких партий. Наконец, большинство хорошо организованных групп по интересам выступает в пользу централизации, расширяющей для них возможности перераспределения и шансы на формулирование решений путем переговоров; таким образом они расширяют свое влияние по сравнению с децентрализованными структурами, опирающимися в основном на механизм конкуренции.

Многие политические фигуры делают ставку не на открытую (явную) централизацию, а предпочитают скрытую централизацию – путем «гармонизации» политики территориальных корпораций и достижения финансового равновесия между территориальными корпорациями и центральным правительством (например, через смешанное финансирование, содействие инвестициям и т.д.). При централизованном финансировании местной государственной деятельности территориальные корпорации утрачивают стимулы к экономии финансовых средств. Они идут на чрезмерно дорогостоящие государственные проекты, например, строительство административных коммунальных зданий субсидируемое корпорациями более высокого уровня, или (как это происходит в Швейцарии) на децентрализованное проектирование кантонами новых автомагистралей при финансировании большей части расходов из Центра. Таким образом, не только ослабевает начальная конкуренция и борьба за достижение максимальной эффективности, но и достигается прямо противоположный результат. Возникает состязание за получение возможно более высоких субсидий, возрастают расходы на дотируемые на высоком уровне проекты, а в это время все более скудным становится объем средств, предназначенных для выполнения других задач, растут долги. Из этого многие наблюдатели делают вывод, что система федерализма не функционирует, а значит, все компетенции должны быть централизованы. На самом же деле федерализма как такового не слишком много, а слишком мало.

Следует укреплять фискальную эквивалентность путем закрепления за каждой территориальной корпорацией собственных, наиболее значимых, налогов, размеры которых может устанавливать она сами. Если конкретная территориальная корпорация должна нести расходы самостоятельно, у нее нет более стимулов выбрасывать деньги на ветер. И тогда уже не будут приводиться аргументы против децентрализации или, напротив, установление «предписанной свыше» централизации, как это происходило и происходит в ходе многочисленных территориальных реформ в странах Западной Европы. Когда жители членны мелких территориальных корпораций вынуждены оплачивать издержки, связанные со своим статусом малого территориального образования, сами по себе делаются разумные шаги в сторону централизации.

Остается подчеркнуть, что реализация возможно широкой местной фискальной автономии ни в коем случае не обусловливает отказ от финансового выравнивания в смысле солидарного нивелирования доходов различных регионов. В большой мере удается устранить негативные последствия таких стимулов, если соответствующие трансферты оформляются как фиксированные бюджетные субсидии, не зависящие от величины расходов. Поскольку таким образом более явными и легче исчисляемыми становятся перераспределительные потоки, укрепляется и демократический контроль.

4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА

Итак, федерализм, вопреки всем своим преимуществам, не развивается автоматически даже в представительных демократиях. Напротив, выполнение многочисленных задач делегируется на все более высокий государственный уровень, а существующая федералистская структура постепенно выхолащивается. Поэтому необходимо установить конституционные правила, укрепляющие федералистские структуры и содействующие их развитию. Однако жесткие централизованные запреты – отнюдь не апробированное средство борьбы со сверхцентрализацией, ведь они блокируют даже разумные шаги в сторону централизации. И, напротив, успешными обещают стать мероприятия, которые снижают стимулы к централизации и нацеленные на достижение централизованных решений. Как это может происходить на деле, поясняется ниже.

а. Прямая демократия

Граждане несут бремя расходов ненужной и чрезмерной централизации. Поэтому они должны принимать участие – по возможности непосредственно – в принятии решений о централизации. Они должны иметь возможность участвовать в референдумах (плебисцитах или других формах волеизъявления) не только по поводу территориальных реформ, но в связи с любым делегированием компетенций с одного государственного уровня на другой, равно как и выдвигать собственные инициативные предложения, касающиеся мероприятий по децентрализации и централизации. То, что прямая демократия (всегда имеющая смысл как дополнение к парламентаристскому процессу принятия решений) – не утопическая идея, доказывает опыт США и особенно опыт Швейцарии. Там выставляется на референдум не только любое изменение компетенций. В обязательном порядке или по желанию 1–4% населения (в зависимости от кантона и общины) через процедуру голосования на уровне общины, кантона и на федеральном уровне должны пройти все изменения, вносимые в конституцию, законы, а также во многие фискальные решения.

В многочисленных работах эмпирического характера показано, что элементы прямой демократии содействуют защите федералистских и децентрализованных политических структур. Так, в тех американских штатах, где граждане обладают правом инициативы, доля расходов местных административных органов в общегосударственных расходах выше, объем общегосударственных расходов ниже, а доля налогов в общегосударственных налоговых поступлениях меньше, чем в штатах, не обладающих правом инициативы. Аналогичным образом реализуется право граждан высказываться путем голосования по поводу компетенции центрального правительства в области налогообложения; при этом доля центрального правительства в общем объеме государственных расходов понижается. Многочисленные исследования также показывают, как институты прямого демократического действия предотвращают малоэффективную сверхцентрализацию; при этом они отнюдь не исключают разумных шагов в сторону централизации. Так, в США политики, представляющие действующие корпорации, систематически противятся процессу создания новых юрисдикций, аргументируя это необходимостью снижения расходов и устранения ненужного дублирования. В итоге для защиты монопольной власти существующих политических институтов (прежде всего так называемых *municipalities* – самоуправляемых городов и районов) в 18 штатах было запрещено создавать новые *municipalities* в определенных территориальных пределах вокруг уже существующих *municipalities*. В различных штатах была установлена также минимальная численность жителей и возведены соответствующие административные барьеры. Сопоставление решений (принятых в духе прямой демократии) о допущении новых юрисдикций и аналогичных решений, принятых методами представительной демократии или чисто административными мерами со стороны так называемых *LAFCO* (*Local Agency Formation Commissions* – Комиссий по формированию новых местных структур), показывает, что введение со стороны *LAFCO* ограничений на вступление на рынок новых юрисдикций снижает эффективность местных органов управления и вызывает рост расходов в оберегаемых *municipalities*. Плебисциты в Швейцарии по предложениям о централизации также свидетельствуют о том, что правительства и парламенты активнее выступают за централизацию, чем население. Население уже отвергало бесчисленные предложения по централизации, поддержанные большинством политиков.

Показательно, что институты прямой демократии повышают шансы на осуществление фискальной эквивалентности. Поскольку швейцарские избиратели в ходе различных голосований многократно отвергали идею централизации фискальных компетенций и гармонизации налогов, к чему стремилось правительство, в Швейцарии в сравнении с другими странами необычайно высока как доля расходов территориальных корпораций, финансируемых за счет собственного подоходного налога, так и доля местных поступлений, формируемых за счет подоходного налога, в общей сумме собираемых подоходных налогов.

Несмотря на всеческое недоверие, которое высказывается главным образом политиками, прямая демократия в общем и целом выгодна. Подтверждение тому – научные исследования по США и Швейцарии. К примеру, темпы экономического роста тем выше, государственный сектор функционирует тем эффективнее, а государственный долг тем ниже, чем более широкими правами обладает население. Граждане отдают себе в этом отчет и демонстрируют большую удовлетворенность, что подтверждается опросами и результатами референдумов по объему прав, предоставляемых населению. В то же время, чем больше предоставляется населению прав, тем меньше степень уклонения от уплаты налогов – особенно убедительный показатель того, насколько граждане удовлетворены услугами, предоставляемыми государством, и явное свидетельство того, что прямая демократия содействует легитимизации государства.

б. Функционально и регионально дифференцированная централизация – FOCJ (Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions)

Как политические дискуссии, так и экономическая теория федерализма мало внимания обращают на то, что преимущества и недостатки централизации по-разному сказываются на различных предоставляемых государством услугах. Помимо этого, одноуровневые государственные корпорации рассматриваются по возможности одинаково, хотя они очевидным образом абсолютно различны. Так, регулярно выдвигается требование к немецким федеральным землям или швейцарским кантонам о передаче тех или иных полномочий центральному правительству, потому что отдельные земли (в большинстве небольшие) слишком обременены выполнением возложенных на них задач. При этом бросается в глаза (и не оспаривается), что другие земли с подобными задачами вполне справляются. Поэтому следовало бы допустить функциональную и (в зависимости от характера институтов) дифференцированную (де)централизацию.

Дифференцированная (де)централизация может быть осуществлена вполне элегантным образом, и с учетом интересов граждан через систему функциональных, перекрывающих одна другую и конкурирующих юрисдикций, или систему *FOCJ* (см. ниже список литературы). Этот механизм отличается четырьмя особенностями: *FOCUS* (как единица *FOCJ*) осуществляет одну или некоторые государственные функции, сообразуя их объем со своими потребностями; *FOCJ* взаимонакладываются, так как каждая функция требует расширения соответствующей юрисдикции, приходящейся на соответствующий *FOCUS*; *FOCJ* конкурируют за общины и за граждан, а в рамках самой системы *FOCJ* господствует демократическая конкуренция; *FOCJ* – это система юрисдикции с правом установления и взимания налогов. Концепция *FOCJ* ориентирована на процесс; *FOCJ* не предписываются «сверху». В конституции следует лишь гарантировать общинам (и, по возможности, отдельным гражданам) свободу участия в *FOCJ*. Граждане должны иметь возможность решать голосованием вопрос

о вступлении своих общин в *FOCJ* и о принятии уставов, включающих соответствующие условия вступления и выхода из них; они должны сохранять право полного или частичного (применительно к отдельным видам услуг) выхода из вышестоящих корпораций. Таким способом обеспечивается создание с помощью *FOCJ* федеральной сети управляющих единиц, которая тесно увязана с предпочтениями граждан и приспособлена к «географии проблем».

Система *FOCJ* может эффективно осуществлять абсолютно различные государственные функции, к примеру, в области воспитания детей, охраны окружающей среды, транспорта и охраны порядка. Это подтверждают, среди прочего, аналогичные *FOCJ special districts* (особые округа) в США и опыт различных кантонов Швейцарии, где существует не один тип общин, а сеть перекрывающих одна другую функциональных общин, действующих по принципам прямой демократии и обладающих правом установления и сбора налогов. Например, в кантоне Цюрих помимо политических и церковных общин существуют общины со средней и начальной школой, взимающие все собственные подоходные и имущественные налоги, а также различные гражданские общины, располагающие государственной инфраструктурой (например, водоснабжением или электроснабжением) и взимающие за это налоги. Особые преимущества система *FOCJ* обнаруживает в области пограничного сотрудничества. Отдельные функции могут распространяться через границы при наличии демократического контроля. Так, этническое меньшинство, проживающее в двух соседних государствах-членах федерации, могло бы для выполнения отдельных функций (например, в области воспитания детей) создать подобные *FOCJ*. С помощью такой формы частичного выхода из другой территориальной корпорации можно в большой мере избегать конфликтов, возникающих, когда выход становится возможным лишь в виде радикального решения по принципу «все или ничего».

Система *FOCJ* обладает разнообразными свойствами, содействующими подъему благосостояния. Закрепление альтернативы в виде выхода из корпорации и применения демократических инструментов регулирования помогает гражданам формулировать свои предпочтения и эффективно контролировать правительство. Концентрация *FOCUS* на одном или нескольких видах услуг облегчает оценку эффективности со стороны граждан и сопоставление деятельности с другими *FOCJ*. *FOCJ*, таким образом, расширяют возможности правительств по удовлетворению предпочтений граждан. Благодаря своей территориальной гибкости *FOCJ* могут использовать преимущества масштаба и минимизировать трансграничные внешние эффекты, предлагая недорогие государственные услуги. Их налоговая автономия укрепляет фискальную эквивалентность и создает стимулы для экономного использования средств. *FOCJ* открывают политические рынки для узкопрофессиональных специалистов-аутсайдеров и новых групп. Но тем самым они вступают в противоречие с интересами правительств и политиков-членов существовавших до сих пор корпораций. Поэтому конкурирующие правительства пытаются мешать формированию *FOCJ*, пока свобода граждан по их созданию не будет реализована в ходе политического процесса. В этой связи важно, чтобы право на создание *FOCJ* было закреплено в конституции и эффективным образом защищалось.

Одни аргументы против *FOCJ* оказываются несостоятельны, другие можно нейтрализовать соответствующими институциональными мероприятиями. При *FOCJ* не возникает угрозы слишком сильного давления на граждан из-за действия сложных политических структур; не отрицается и возможность проведения перераспределительной политики посредством дифференциации населения в зависимости от уровня доходов. Наконец, можно смягчить проблемы, возникающие при выходе территориальной корпорации из большего по размеру объединения, если все государственные институты обнародуют свои затраты и размеры налогов на предоставленные ими услуги. Это «налоговое меню» может послужить основой на снижения налогов для полностью или частично выходящих из объединения корпораций.

FOCJ изменяет роль национальных государств: не разрушая их, открывает новые альтернативы, распространяющиеся на разные по размеру (многонациональные) территории. *FOCJ* выполняет только те задачи, которые ей вменяют в обязанность граждане, т.е. с которыми она может справиться с меньшими затратами или сообразуясь с пожеланиями граждан. В то же время возможности граждан по передаче государственных функций в пользу *FOCJ* меняют характер рестрикций со стороны правительств. Последние вынуждены эффективнее выполнять свои задачи, чтобы предотвратить частичный выход территориальных корпораций низших уровней. Национальные государства в таком случае и далее выполняют те функции, с которыми они справляются сравнительно успешно.

5. Выводы

Преимущества федерализма в смысле децентрализации компетенций в области государственных расходов, доходов и форм регулирования велики и вполне доказаны современной экономической теорией. Поэтому в вопросе, поднятом Егором Строевым и состоящем в том, должна ли Россия строиться на федералистских основах, прежде всего интересно, как именно конкретно должен выглядеть этот федерализм.

Большинство политиков (и ученых) отвечают на этот вопрос, имея в виду конечные результаты. Они ищут оптимальную степень децентрализации и оптимальное распределение компетенций. Но такой подход неизбежно терпит провал, особенно в такой стране, как Россия, которой еще предстоит пройти этап мощного экономического и социального развития. Во-первых, «оптимальная степень децентрализации» различна для каждой государственной функции, к тому же она с течением времени меняется. Поэтому просто невозможно установить ее в развернутом виде. Ни одно политическое или научное учреждение не обладает для решения этой задачи необходимой информацией и стимулами. Во-вторых, сегодняшние (подчас установленные в силу исторической случайности) границы слишком часто воспринимаются как данность, хотя лишь в малой степени отвечают экономическим и социальным

реализм. Децентрализация, соблюдающая подобные «неверные» границы, угрожает созданием новых трудностей вместо того, чтобы стимулировать проведение политики, помогающей решать проблемы.

Истинный федерализм ориентируется на сам процесс. Он не предписывает минимо-оптимальных рекомендаций по распределению компетенций или создание подробно расписанных территориальных корпораций. Федерализм – это попытка такого формирования процессов принятия решений, чтобы по возможности снимались фактические проблемы. Здесь, следовательно, нужно продолжить мысль Егора Строева, когда он ратует за децентрализацию: важнейшим элементом понимаемого таким образом федерализма является как можно большая гибкость. И как можно меньше должно быть предписаний из Центра. Больше свободы для деятельности должно предоставляется местным органам власти или (это следует специально подчеркнуть) общинам. Территориальные корпорации должны стать независимыми от централизованных финансовых источников и обрести далеко идущую автономию именно в части налогообложения физических и юридических лиц.

Чтобы органы управления не злоупотребляли своей налоговой компетенцией, требуется введение эффективного демократического контроля со стороны граждан и активная конкуренция между местными органами управления. Оба механизма действуют тем лучше, чем меньше по размерам корпорация и чем больше число корпораций, обладающих соответствующей экономической, демографической и этнической структурой. Это вновь говорит в пользу широкой общинной автономии. В то же время это значит (здесь Егору Строеву следовало бы занять более определенную позицию), что региональная автономия ни в коем случае не может предназначаться только для этнических групп – на деле федерализм плодотворен именно там, где различия между странами-членами федерации незначительны.

В подобном федералистском сообществе Центру отводится выполнение немногих, но тем более значимых задач. К первостепенным задачам центрального правительства относится сохранение экономических свобод и основополагающих демократических прав.

Однако добиться подобного плодотворного федерализма непросто. Большинство влиятельных политических действующих сил (как на то жалуется и Егор Строев) заинтересовано в сильной централизации. Нынешняя централизация проистекает не из незнания аргументов в пользу федерализма; скорее всего – это логическое порождение нынешнего и предшествующего политических процессов. Поэтому эффективно действующий федерализм нельзя просто установить, приводя политикам аргументы в пользу федерализма. Гораздо больше нужно стремиться к радикальным переменам на конституционном уровне.

Следует укрепить влияние граждан путем развития институтов прямой демократии. Тогда они смогут с успехом избегать «сверхцентрализации» и выступать в пользу децентрализации. Одновременно необходимо сделать более гибкой систему делегирования полномочий. Нужно иметь возможность дифференцированно вводить централизацию и децентрализацию в соответствии с функциональными потребностями и в зависимости от характера корпораций. Это становится возможным благодаря системе *FOCJ*. Такие юрисдикции позволяют государственной структуре приобрести способность к трансформации и мирному приспособлению к «географии проблем». Механизмы прямой демократии и система *FOCJ* укрепляют политическое влияние населения, сдерживая влияние *classe politique* (политического класса. – *Франц.*). Они повышают не только качество политики, но и укрепляют государство, восстанавливая его легитимность в глазах граждан. Наконец, *FOCJ* открывает возможность совершению новых решений проблем, связанных с меньшинствами, позволяя им обретать самостоятельность в осуществлении особенно важных для них государственных функций, без выхода из существующей корпорации. Для этнически смешанных регионов это открывает не только новые плодотворные перспективы, но заменяет полное государственное отделение (в большинстве своем путем военного конфликта) частичным мирным выходом – при одновременном сотрудничестве во многих других областях.

ЛИТЕРАТУРА

О преимуществах федерализма и тенденции к чрезмерной централизации см.:

Bird Richard M. *Federal Finance in Comparative Perspective*. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1986.

Eichenberger Reiner. The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization/ *Kyklos* 47.– 1994.– P.403 – 420.

Frey Bruno S., Reiner Eichenberger. To Harmonize or to Compete – That's not the Question// *Journal of Public Economics*. – 1996.–V.60.–P.335 – 349.

Vaubel Roland. The Political Economy of Centralization and the European Community// *Public Choice*.–1994.–V.81.–P.151–190.

Характерные черты прямой демократии исследуются, в частности, в: Butler David, Austin Ranney. (Eds.). Referendum Around the World – The Growing Use of Direct Democracy. – Washington: AEI Press,1994.

Cronin Thomas E. Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall. – Cambridge, Mass: Harvard University Press,1989.

Frey Bruno S. Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience // *American Economic Review*.– 1994.–V.84.–P. 338 – 343.

Matsusaka John G. Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years // *Journal of Political Economy*.– 1995.–V103.–P. 587 – 623.

Предложения о *FOCJ* подробно рассматриваются в: Frey Bruno S., Reiner Eichenberger. Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ // Lüder Gerken (Ed.). Competition among Institutions.– *London*: Macmillan, 1995.– P. 209 – 229.

Frey Bruno S., Reiner Eichenberger. Combining Federalism and Democracy in Developing Countries. // *IIi-Review* (A Journal for Institutional Innovation, Development, and Transition).– 1997. –V. 1(1). – P. 3 –9.

Более широкая дискуссия о преимуществах федерализма и прямой демократии также отражена в: Райнер Айхенбергер. Б. С. Фрай. Новое качество политики на основе федерализма и прямой демократии / К. Херрманн - Пиллат, О. Шлехт, Х. Ф. Вюнше. (Общ. ред. и составление). – М.: ВладДар. – 1995.

Д-р. Райнер Айхенбергер
Научный сотрудник Института эмпирических экономических исследований Цюрихского университета,
Проф. д-р Бруно С. Фрай
Профессор Цюрихского университета
Директор Института эмпирических экономических исследований