

ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ, ПЕРЕКРЫВАЮЩИЕСЯ И КОНКУРИРУЮЩИЕ
ЮРИСДИКЦИИ (ФПКЮ)
РАЗВИТИЕ ИДЕИ СОВРЕМЕННОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Рейнер Эйхенбергер и Бруно С. Фрей

Перевод: Kreadon

Редакция: Анкап-тян

Общая координация: Битарх

1. ВВЕДЕНИЕ

Традиционные виды федерализма и децентрализации имеют множество преимуществ перед централизацией, но и у них есть серьезные проблемы. В этой работе мы предлагаем новый вариант функционального федерализма, использующего все преимущества децентрализации, но в то же время избегающего присущих ей проблем. Наш концепт, названный ФПКЮ (Функциональные, Перекрывающиеся и Конкурирующие Юрисдикции) хорошо приспособлен для улучшения положения дел как в развитых странах, так и развивающихся. Этот новый вид «конкурентного» федерализма, что нами предлагается, может выглядеть во многом радикальным, но мы покажем, что он был успешен как в прошлом, так и в настоящем. Поэтому мы верим, что эта идея требует самого серьезного обсуждения. Дальнейшее содержимое этой статьи выстроено следующим способом. Во второй главе мы обсуждаем достоинства и недостатки традиционного федерализма. В третьей главе уточняется концепт ФПКЮ и его главные преимущества. В четвертой главе представляется теоретическая перспектива. В пятой главе мы показываем, что некоторые аспекты ФПКЮ прослеживаются в европейской истории и актуальны по сей день. Особый акцент делается на специальных районах в США и функциональных сообществах в Швейцарии. В то время как в шестой главе обсуждается возможность построения институтов ФПКЮ в Европе, седьмая посвящена применимости идеи ФПКЮ для развивающихся стран. Последней главе отведена роль краткого заключения.

2. ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ ФЕДЕРАЛИЗМА

Экономическая теория федерализма даёт один основной и очевидный результат: федеральное (то есть децентрализованное) государство превосходит централизованное в эффективности удовлетворения нужд граждан. Федеральная конституция, что закрепляет за своими субъектами (провинциями, землями, штатами, кантонами или общинами) достаточно широкий круг полномочий, особенно в вопросе налогов, имеет три существенных преимущества перед унитарным государством:

Преимущество №1: Более гибкая политика. В любом обществе граждане существенно различаются по потребностям в государственных услугах. Эта разность в запросах проистекает не только из культурных, местных и языковых различий, но и становится результатом неравных экономических условий. Последнее может быть вызвано, например, взлётами и падениями в ходе экономического цикла и, разумеется, специфическими структурными отличиями: в инфраструктуре, уровне безработицы, в индустриальной развитости и т.д. Для удовлетворения различающихся запросов граждан на публичные блага следовало бы проводить политику дифференциации, обеспечивать диверсификацию услуг. Лучше всего это решается на уровне субъектов федерации. Поскольку избираемые на местах политики лучше осведомлены о состоянии своего региона, у них есть мотивация к предоставлению необходимых услуг в соответствии с запросом избирателя, ведь они прямо вовлечены в местную повестку, и их переизбрание зависит от удовлетворения запросов избирателей.¹ Что касается унитарных государств, то они склонны проводить единообразную политику, не способную гибко реагировать на разницу в местных запросах.

¹Можно предположить, что политики, избранные в центральные представительные органы, также вынуждены заботиться о локальных проблемах. Однако во многих государствах члены национального парламента избираются по территориальным округам только в небольшом числе, или вовсе не проходят этой процедуры. В Федеративной Республике Германия, например, многие депутаты Бундестага не выигрывают выборы по округам, а избираются по партийным спискам. К тому же, в национальных парламентах ответственность местного делегата крайне низка, поскольку это всего лишь один из нескольких сотен парламентариев.

Преимущество №2: Более эффективная политика. Эффективность сектора публичных благ чрезвычайно важна, поскольку сегодня он очень велик. Его размер можно определять по разному: как долю государственных расходов в ВВП, как долю занятых на государственных и муниципальной службе, как процент зависящих от перераспределённых государством доходов (пособия, социальное страхование, пенсионная система и т.д.) и, разумеется, как величину налогового бремени. В государствах, организованных по федеративному принципу, эффективность этого сектора возрастает за счёт как минимум трёх механизмов. Во-первых, компании и индивиды, недовольные балансом между ценой и предложением публичных благ, могут просто переехать в ту юрисдикцию, где им этот баланс больше импонирует. Вход/выход запускает конкуренцию между местными поставщиками публичных благ, предоставляя им более сильную мотивацию быть эффективными. Этому механизму не требуется полная мобильность индивидов (безусловно, у всякого переезда есть цена); достаточно, чтобы он вызывал даже небольшую мобильность (так, маргинальная торговля на бирже приводит к установлению нового равновесия цен на обычных товарных рынках). Иными словами, «пространственная» конкуренция между юрисдикциями в федерации вызывает соревнование между компаниями, предоставляющими частные товары и услуги (Тибу, 1956). Во-вторых, децентрализация увеличивает эффективность, снижая цену информации для граждан. Получая возможность сравнивать эффекты от проведения той или иной политики в своей юрисдикции с другими, отличными от этой, избирателям становится проще оценивать успешность собственных властей и политиков. Подобное сравнение ведёт к «конкуренции критериев» (yardstick competition) среди местных властей (см. Сэлмон 1987, 2005, Бэсли и Кейс 1995), что заставляет их больше заботиться о предпочтениях граждан. В-третьих, эта конкуренция проявляется не только на горизонтальном, но и на вертикальном уровне, среди субъектов разных уровней, подталкивая государство к проведению более эффективной политики (Бретон 1996, 2005).

Преимущество №3: Больше инноваций. В федеративной системе инновации в сфере предоставления публичных благ или налогообложения могут быть внедрены сперва в тех регионах, где условия для этого наиболее благоприятны. Более того, локальное внедрение менее рискованно, поскольку эффект окажется ограничен, а потому его будет проще наблюдать и контролировать. Если нововведение неэффективно – потеря невелика. Однако если оно кажется успешным, то может быть быстро адаптировано прочими юрисдикциями и, в конце концов, всей страной. Также, чтобы простимулировать подобный «хайекианский» процесс, нужно чтобы сами инноваторы как-то вознаграждались. Определить, кто именно повлиял на проведение политики и её успех (или провал), проще на местном уровне.

Несмотря на указанные преимущества, федерация – не идеальная система. Но идеальных систем не бывает. Следуя научной традиции «сравнительного анализа институтов», не стоит сравнивать реальную или предполагаемую систему с теоретическим оптимумом. Скорее, следует сравнивать между собой уже существующие системы. В случае с федерализмом, вернее всего сравнивать его с унитарным государством. Рассматривая это таким образом, мы можем выделить четыре серьёзные проблемы, с которыми сталкивается федерация:

Проблема 1: Эффект перетока. Пространственные позитивные и негативные внешние эффекты создают систематические отклонения в распределении публичных благ и услуг. «Фискальное равенство» (Олсон 1969, Оутс 1972) не гарантировано: некоторая доля локальных публичных благ потребляется жителями других юрисдикций, теми, кто не нёс соответствующего налогового бремени (это приведёт к дефициту благ), и наоборот, некоторые расходы несут члены внешних юрисдикций (это приведёт к избыточности благ). Подобную проблему ошибочного распределения благ нельзя отбросить. Часто можно видеть, что подобное «перетекание» становится одной из важных причин фискальных кризисов в отдельных городах. Скажем, такой культурный объект, как оперный театр, может оплачиваться местными налогоплательщиками, но пользоваться им будут также

жители окрестных районов, платящие налоги в другие бюджеты. Поскольку такие эффекты перетока могут быть весьма существенными, в качестве решения мы предлагаем принцип: масштаб юрисдикции должен совпадать с «географией проблемы».

Проблема 2: Недостаточный размер. В традиционном федерализме, юрисдикции слишком малы, чтобы использовать в полную силу «эффект масштаба». Скажем, атомные электростанции или университеты не смогут эффективно работать в местной юрисдикции (городе или округе), поскольку потребуют слишком больших капиталовложений. В рамках предложения нового федерализма проблема решается напрямую. Мы предлагаем рассмотреть гибкие (функциональные) юрисдикции, которые в состоянии адаптироваться и обеспечить минимальные издержки.

Проблема 3: Потребность в координации. Часто утверждается, что федерализм делает сотрудничество затруднительным или вовсе невозможным, но это верно лишь частично. В федерациях кооперация между субъектами возникает сама по себе, поскольку это несёт взаимную выгоду. Между тем, проблема координации также существует и в унитарных государствах, особенно когда несколько министерств имеют пересекающиеся интересы. Таким образом, унитарное государство не является ни необходимым, ни достаточным условием для эффективной кооперации.

Проблема 4: Перераспределение доходов. Утверждается, что если местная власть пытается облагать налогом богатых для поддержки бедных, то богатые будут уезжать, а бедные приезжать. Таким образом, в федерации не получится поддерживать политику перераспределения, а в унитарном государстве это достижимо. В этом аргументе есть доля правды. Однако эмпирические данные демонстрируют, что федеративная система допускает возможность значительного перераспределения доходов (Голд 1991, Эшворц, Хейндельс и Шмолдерс 2002). Один из примеров – Швейцария, где двадцать шесть (частично очень маленьких)

кантонов, включающих около 3000 общин, суммарно имеют налог на доходы и капитал более 80%. Хотя каждый кантон и вправе проводить собственную налоговую политику, все кантоны полагаются на прогрессивное налогообложение и существенное перераспределение доходов (Kirchgässner and Pommerehne 1996, Feld 1999). Более того, существует значительное перераспределение между богатыми и бедными кантонами. Тем не менее, проблема перераспределения, возникающая в федеративных системах, должна быть воспринята серьезно. В свете нашего видения нового федерализма, мы полагаем, что это одна из функций, для которой национальное государство является подходящей юрисдикцией.

3. ФПКЮ: ПЕРЕСТУПАЯ ТРАДИЦИОННЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ.

Субъекты федерации, о которых здесь пойдёт речь, называются ФПКЮ, в силу их четырёх ключевых характеристик:

- *Ф – Функциональные*, то есть их сфера ответственности распространяется на те области, которые соответствуют их функциям.
- *П – Перекрывающиеся*, то есть, в зависимости от задач, соответствующие управляющие единицы распространяются на различные географические области.
- *К – Конкурирующие*, то есть граждане и/или сообщества могут выбирать, к какой управляющей единице они относятся, и обладают для этого политическими правами, чтобы выразить свои предпочтения в заявительном порядке или на референдуме.
- *Ю – Юрисдикции*, то есть обладающие государственными признаками, иначе говоря, имеющие право принуждения, и, в частности, право взимать налоги.

Эти *функциональные, перекрывающиеся, конкурирующие юрисдикции* составляют федеральную систему управления, которая не навязывается сверху, а возникает снизу в качестве отклика на предпочтения граждан. Для того, чтобы это

стало реальностью, требуется «пятая свобода», своего рода дополнение к четырём основным экономическим свободам (Индекса экономической свободы). Достаточно лишь возможности создания и существования ФПКЮ.

Такое предложение требовало бы *конституционного решения* (Frey 1983, Mueller 1996), которое бы гарантировало, что появление ФПКЮ не заблокировано существующими юрисдикциями, такими, как их прямые конкуренты или органы власти более высокого уровня. Каждый гражданин и сообщество должны иметь право напрямую обращаться к Европейскому Суду, если воздвигаются барьеры для конкуренции между правительствами. Европейская конституция должна давать самым нижним политическим образованиям (общинам) такую степень независимости, чтобы они могли образовывать ФПКЮ. Граждане должны получить право создавать ФПКЮ путём образования инициативных групп, которые будут поддерживать политических деятелей и инициировать референдумы. Сами же ФПКЮ должны иметь право взимать налоги для финансирования предоставляемых ими публичных услуг.

Концепт ФПКЮ основан на теоретических представлениях экономической теории федерализма. Тем не менее, им предполагается совершенно иная, отличная от ранее рассматриваемых в рамках этой теории систем управления. Хотя экономическая история федерализма (Oates 1991, или прочие исследования на эту тему в осеннем выпуске 1997 года журнала «Journal of Economic Perspectives») и анализирует поведение *определённых* политических субъектов на разных уровнях государственной структуры, ФПКЮ *возникают* как ответ на «географию проблем».²

²Концепт ФПКЮ широко обсуждается у Frey and Eichenberger (1999). Похожие идеи можно найти у Монтескьё (1749). Burnheim (1985) и Wehner (1992) упоминают схожие элементы. В экономической литературе пионером подобного концепта выступал Таллок (1994), называвший его «социологическим федерализмом». Casella и Frey (1992) обсуждают концепт, обращаясь к соответствующей литературе. CEPR (Центр исследований экономической политики), 1993, кратко затрагивает возможность установления перекрывающихся юрисдикций в Европе (стр. 54-55), однако без серьёзного развития идеи или обращения к исследованиям в прошлом (не считая работ Drèze 1993 на тему сецессии).

Теперь давайте сравним ФПКЮ и её четыре главных элемента с существующими федеративными институтами и теоретическими концептами, выделяя сходства, различия и преимущества ФПКЮ.

Основные характеристики

Функции

Каждое публичное благо, предоставляемое в конкретной географической области, должно финансироваться людьми, живущими в этой области, то есть не должно познать эффекта перетока. Такой порядок позволит разным политическим единицам угодить желаниям граждан, или, если точнее, их запросам. Для снижения издержек эти образования будут вынуждены использовать положительные эффекты масштаба. Поскольку для разных функций экономия на эффекте масштаба сильно отличается (например, для школ, полиции, больниц, электростанций или обороны), это даёт дополнительный повод образовывать единицы управления различного размера, но с небольшим числом однородных функций. Эта идея является главной для обеспечения фискального равенства, как показано у Олсона (1969) и Оутса (1972). То, что размер единиц управления определяется внутренними факторами – это ключевая составляющая идеи ФПКЮ. Более того, теория фискального равенства не сильно озабочена тем, как именно принимаются решения внутри функциональной единицы. Процесс производства благ либо не определяется, либо делается предположение, что мобильность граждан (или компаний, что редко отмечается) автоматически вынуждает ФПКЮ заботиться о предпочтениях индивидов. Такая критика также применима к схожему концепту «фискального федерализма, или «голосованию ногами (Тибу, 1956). Этот механизм определения предпочтений позволит сравнительно эффективным поставщикам услуг расти, а неэффективным – сужать свою клиентуру. В такой модели федерализма политические юрисдикции заданы экзогенно, несут множество функций и не перекрываются, а политический процесс поставки благ не определён. Мы же, напротив, заостряем внимание на необходимости изучения этого процесса.

Согласно работе Epple и Zelenitz (1981), возможность свободного входа и выхода считается недостаточной для устранения извлечения ренты правительствами. Индивиды должны иметь возможность выразить своё мнение в виде голосования. Бьюкененовские «клубы» (Бьюкенен 1965, Сэндлер и Tschirhart 1980) похожи на ФПКЮ, потому что их размеры эндогенно зависят от издержек и выгод, получаемых их клиентами.

Перекрытие

ФПКЮ могут перекрываться в двух аспектах: (а) две или более ФПКЮ, имеющие одну функцию, могут географически пересекаться (например, в одной местности может существовать несколько разных ФПКЮ школ); (б) могут пересекаться ФПКЮ, имеющие различные функции. Возможно сосуществование обоих видов перекрытия, однако конституционным решением перекрытия ФПКЮ могут быть сведены только ко второму типу, в противном случае это может вызвать проблему безбилетника (см. также Vanberg 2000). Обычно индивид или политическое объединение относятся сразу к нескольким ФПКЮ. Разным ФПКЮ не требуется строгое сопряжение физических границ. Также ФПКЮ не нуждается в территориальной монополии. В этом отношении концепт ФПКЮ похож на «клубы» Бьюкенена, которые также могут пересекаться, но полностью отличается от архаичного национализма с его борьбой за куски территории. Отличается ФПКЮ и от федерализма, отрицая принцип неперекрывания юрисдикций.

Конкуренция

ФПКЮ обладает двумя механизмами, побуждающими политиков заботиться о нуждах членов юрисдикции: возможность выхода из юрисдикции запускает эффект наподобие рыночной конкуренции (Hirschman 1970), а право голосовать – конкуренцию политическую (Mueller 2003). Стоит заметить, что физическая миграция – лишь один вариант выхода. Зачастую, членство в конкретном ФОКУСе (*Functional Overlapping and Competing Unit Singular*, то есть единичный представитель некоего класса ФПКЮ) может быть прекращено без изменения

местоположения. Выход не ограничен лишь индивидами или фирмами: как мы сказали ранее, политические объединения как одно целое или их части могут также выбрать эту опцию. Более того выход может быть как полным, так и частичным. В последнем случае, физическое лицо или сообщество участвует лишь в ограниченном наборе взаимодействий с ФОКУСом. Такие гибкие настройки выхода делают «голосование ногами» серьезным сдерживающим фактором для политиков.

«Сецессия», то есть выход юрисдикций, вроде штатов или областей, из состава государства рассматривается в академической литературе в качестве эффективного механизма контроля и ограничения власти центра (Zarkovic Bookman 1992, Drèze 1993, Backhaus и Doering 2004). Сецессия указывается в качестве важной составляющей будущей Европейской Конституции (Buchanan 1991, European Constitutional Group 1993). Право на сецессию ярко контрастирует с доминирующими воззрениями в национальных государствах и даже федерациях, где подобное строго запрещено и часто пресекается с применением военной силы, как, это было во время Гражданской войны в США в 1861-1865, Зондербундской войны в Швейцарии в 1847, или, ближе к нашему времени, во время войны в Катанге (1960-1963), Биафре (1967-70), Бангладеше (1970-71) и, совсем недавно, в бывшей Югославии.

Для того чтобы ФПКЮ запускал механизм конкуренции между правительствами, возможность выхода должна быть ограничена в наименьшей степени. При этом вход не обязан быть бесплатен. Так же, как это описано для отношений отдельных лиц и бюрократических «клубов», юрисдикция может требовать плату за вступление в ФОКУС и использование поставляемых им сервисов. Ранее вступившие члены ФОКУСа должны демократически устанавливать цену входа. «Бесплатность» мобильности здесь усечена, поскольку внешние эффекты от перехода теперь интернализируются. Отметим, что ФПКЮ не может ограничивать возможность входа административными регуляциями, вроде градостроительного зонирования. Явные, открыто декларируемые цены за вход заменят скрытые регуляции, задирающие цены на землю и аренду жилья. Часто

поднимаемый вопрос эксплуататорского характера ренты и ограничение ею мобильности отпадает в ФПКЮ ввиду давления на цены из-за конкуренции. Более того, открыто оглашённые цены входа дают ФПКЮ возможность бороться как за уже числящихся клиентов, так и за потенциальных.

Однако одной опции выхода недостаточно для того, чтобы заставить государственные структуры действовать эффективно. Посему, конкуренцию следует прищипорить и политическими мерами. У граждан должна быть возможность напрямую избирать главу ФПКЮ, а также право инициировать референдум по наиболее насущным вопросам. Подобные демократические институты известны своей возможностью более эффективно удовлетворять предпочтения индивидов (по выборам см. Downs 1957, Mueller

2003; по референдумам Frey 1994, Frey и Stutzer 2001, Feld и Kirchgässner 2001, Feld и Matsusaka 2003).

Юрисдикции

ФОКУС это демократическое правительственное подразделение, имеющее власть над гражданами и обладающее возможностью взимать налоги. В силу того, что возможны два типа перекрытия юрисдикций, можно выделить и два варианта членства: (а) членом выступает наименьшая политическая общность (как правило, сообщество), и все её участники автоматически становятся гражданами той ФПКЮ, к которой принадлежит сообщество. В таком случае индивид может выйти из ФПКЮ, только физически переселившись. (б) Индивиды могут свободно выбирать к какому конкретному ФОКУСу они хотят принадлежать, и, будучи его гражданином, подчиняться его власти. Подобная система ФПКЮ может быть в некотором смысле «не-добровольной», если исходить из того, что человек будет обязан принадлежать какому-либо ФОКУСу, осуществляющему конкретную функцию, например, школьному ФОКУСу, а также платить налоги (в качестве аналогии можно привести медицинскую страховку, которая обязательна в большинстве стран, но индивиды могут выбирать себе страховую компанию).

Граждане такого школьного ФОКУСа могут решить, что все должны платить налоги, чтобы оплачивать ту самую школу, вне зависимости от того, есть ли у конкретных её членов дети или же нет. Для защиты ФПКЮ, предоставляющих услуги, требующие значительного перераспределения, может быть введена регуляция со стороны центрального правительства, чтобы, например, граждане без детей не могли присоединяться к фиктивным «школьным ФПКЮ», которые не предоставляют образовательных услуг, но зато и не собирают на это налогов. Здесь видна разница между Бьюкененовскими клубами и ФПКЮ, потому что первые всегда добровольны, а во втором случае членство может быть и обязательным.

ФПКЮ, выступая как юрисдикции, предоставляют те или иные услуги, но не обязательно производят их сами, имея возможность отдать их на аутсорс, если это даёт лучший результат. Разумеется, современный аутсорс публичных услуг не ведёт нас сам по себе к ФПКЮ. Последний связан лишь с производством услуг, тогда как ФПКЮ обычно концентрируется на их предоставлении, а также контролируется при помощи демократических механизмов. ФПКЮ также отличается и от существующих функциональных и перекрывающихся институтов, наподобие специальных административных районов (Zweckverbände, как их называют в германоязычных странах). Такие институты не имеют «государственной» силы, а являются просто формой административного деления. Не подходят сюда и разного рода корпорации и сообщества, поскольку они не обладают возможностью взимать налоги, посему полагаются сугубо на взносы.

Преимущества ФПКЮ.

В силу своих четырёх важнейших характеристик, ФПКЮ выгодно отличается от традиционных форм федерализма. С одной стороны, правительство имеет и мотивацию, и возможность удовлетворять разнородные предпочтения индивидов. Поскольку ФОКУС по своей природе фокусируется на конкретной задаче, граждане располагают более достоверной информацией о его деятельности, и им легче сравнивать его по эффективности с другими правительствами. Так как большинство

трат и публичных благ ограничены небольшой географической областью, по всей видимости, и большинство ФПКЮ будут довольно небольшим по территориальному охвату, что также облегчает гражданам оценку их деятельности. Поскольку юрисдикции перекрываются, пользователям удобно переходить из одной в другую, и это не только важно для поставщиков услуг при ориентировании на запросы индивидов, но и побуждает самих индивидов быть более осведомлёнными в политике (Eichenberger и Serna 1996).

С другой стороны, ФПКЮ способны предоставлять публичные услуги за меньшую цену, поскольку механизм их формирования устраняет проблему перетока и позволяет экономить благодаря эффекту масштаба. Когда выгоды от определённой активности нераздельно распространяются на большие территории, и при этом происходит снижение издержек, то оптимальным размером соответствующего ФОКУСа может оказаться несколько сообществ, несколько наций, или даже вся Европа в целом. Примером может служить услуга обороны от внешнего агрессора, когда соответствующий ФОКУС, скорее всего, распространится на всю Европу (и даже за пределы Евросоюза). Подобная подгонка под оптимальный размер действительно имеет место в реальности, что демонстрируется опытом Швейцарии. Сообщества путём референдума решали, хотят ли они присоединиться к новому кантону Юра, основанному в 1978, а в 1993 сообщества Лауфенталя решали вопрос о переходе в кантон Базеля вместо Берна. Сообщества также очень часто меняют посредством референдума и свою принадлежность к округам (федеральный уровень ниже кантонов). Это означает, что избиратели считают новый размер юрисдикции и новый набор сервисов более предпочтительным. Аналогичные практики существуют в отношении специальных районов США.

Специализация на одной или нескольких функциях приводит к снижению издержек в силу преимуществ разделения труда. Поскольку ФПКЮ сами взимают налоги для финансирования своей деятельности, это побуждает экономить. И наоборот, в ЮВУС (Юрисдикциях Всех Услуг Сразу), получающих

финансирование не напрямую, а из вышестоящих бюджетов, отсутствие фискального равенства стимулирует политиков к лоббированию раздувания фондов, что приводит к разрастанию госрасходов. Мотивация к экономии в ФОКУСе побуждает его управленцев искать поставщиков услуг с наименьшим ценником. Поскольку ФПКЮ более рыночно-ориентированы, чем ЮВУС, они обеспечивают сокращение размера публичного сектора. Но это не похоже на современные практики единомоментной приватизации, которые обычно не оказывают эффекта на основные стимулы в работе правительств, и потому часто сменяются откатами к зарегулированию и ренационализации. Напротив, в системе ФПКЮ приватизация носит эндогенный и устойчивый характер, поскольку мотивация политиков кардинально меняется.

Угроза того, что неудовлетворённые граждане и сообщества выйдут из ФОКУСа, и выгода от присоединения новых членов, мотивирует к учёту индивидуальных предпочтений и эффективному предоставлению публичных благ. Ещё одним достоинством ФПКЮ является открытие входа в картель политиков («*classe politique*») для компетентных специалистов со стороны. В то время как в ЮВУС политиками обычно становятся лица, обладающие широким и неспециализированным знанием, в ФПКЮ успеха достигают люди с основательными знаниями в конкретной области (скажем, в школьном образовании или сборе мусора).

ФПКЮ не только позволяет гражданам менять одного поставщика услуг на другого, но и увеличивает мобильность политиков. В трансграничных ФПКЮ политикам будет разрешено предоставлять услуги сразу в нескольких странах. Это сильно отличается от текущих регуляций, запрещающих подобные практики. В ФПКЮ также куда более вероятен, в сравнении с привычными территориальными юрисдикциями, допуск на политический рынок иностранцев и институциональных поставщиков (о полезных эффектах открытости политического рынка см. Eichenberger 2003, Eichenberger и Frey 2002). Многим может не нравиться идея допуска иностранцев и иностранных консалтинговых компаний к прямому влиянию

на политику ЮВУС, но против подобных практик для ФПКЮ они обычно ничего не имеют. Примерами могут служить ФПКЮ, специализирующиеся на поставке воды и услугах канализации, управляемые интернациональными корпорациями соответствующего профиля.

Право создавать ФПКЮ помогает разрешить трудности, связанные с требованиями фундаменталистов. Политические движения, сфокусированные на одной проблеме (этнос, религия, окружающая среда и т.д.), теперь не будут нуждаться в получении всей полноты государственной власти, но смогут сконцентрироваться на тех аспектах, в которых они по-настоящему заинтересованы. Этническая группа теперь сможет не отделяться от государства полностью, а выбрать конкретную ФПКЮ, удовлетворяющую их частным предпочтениям. Южные тирольцы, например, недовольные доминированием итальянского языка, навязываемого итальянским государством, могут не требовать полной культурной автономии, а просто создать соответствующую ФПКЮ. Подобная частичная сецессия (скажем, только в вопросах этнической политики) не ведёт к появлению торговых барьеров, часто сопровождающих появление свежееобразованных ЮВУС. ФПКЮ – это федерализм с сохранением общего рынка (см. Qian и Weingast 1997).

Федерализованная сеть, состоящая из ФПКЮ, определённо влияет на роль национальных государств. Они утратят свои текущие полномочия там, где они не удовлетворяют предпочтениям граждан, или где там, где их издержки выше, чем у ФПКЮ. При этом, что важно, внедрение ФПКЮ не стремится упразднить нации как таковые, но обеспечивает многонациональные и, наоборот, субнациональные альтернативы там, где на это есть запрос граждан. Национальные государства будут существовать в той форме и мере, в какой это будет удовлетворять интересам избирателей.

4. ФПКЮ В ПЕРСПЕКТИВЕ.

Наш подход ориентирован строго на процесс. Невозможно, да и не нужно пытаться угадать, в каких масштабах ФПКЮ сможет заменить современные формы

предоставления публичных услуг, и как конкретно организовать существование этих структур. Внутренняя организация конкретного ФОКУСа находится полностью в компетенции сообществ и индивидов, которые решат создать подобную юрисдикцию. Тем не менее, вполне реально определить условия, при которых ФПКЮ возникнут и будут эффективно выполнять свои задачи. В этом отношении наш подход схож с логикой конституционных экономистов, ставящих задачу проектирования логики процесса, без точного определения результатов (Buchanan и Tullock 1962, Mueller 1996).

Одно условие является принципиальным для корректной работы ФПКЮ: гарантия политической и экономической конкуренции. Это означает открытость и свободу рынков, конкретизированные в «четырёх свободах» - свободного перемещения людей, товаров, услуг и капитала - всё это должно быть под защитой. В то же время, политические рынки ФПКЮ должны быть конкурентными, то есть должны быть гарантированы права человека и базовые демократические права. Сюда включено и право людей использовать в качестве инструмента прямую демократию.

Как и государства, ФПКЮ по своей природе будут стремиться подорвать всякую конкуренцию, следуя своим коммерческим интересам, пытаясь выстроить картели или монополии. Это требует наличия «наблюдательного совета за конкуренцией», отвечающего за соблюдение правил. Этот орган будет также регулировать пределы расценок на входные взносы и выходные неустойки. Слишком высокая цена будет вредить мобильности. Правильно устроенное ценообразование предотвратит эксплуатацию отдельными индивидами перераспределительной политики ФПКЮ. Регуляции могут понадобиться и для эффективного предоставления ФПКЮ публичных благ (Vanberg 2000), как показывалось выше, в кейсе со школьными ФПКЮ. В таких случаях, может оказаться привлекательным обязательное членство в ФОКУСе, с фиксацией минимального уровня предоставляемых услуг. Орган надзора за конкуренцией должен быть наделён необходимыми полномочиями для реагирования, когда какая-

то из подобных регуляций нарушена. Полномочия этому уровню должны быть предоставлены конституционным решением национального уровня (ещё лучше – интернационального). Однако было бы ошибкой поручить мониторинг за конкуренцией среди ФПКЮ местным национальным бюрократическим органам, поскольку они заинтересованы в ограничении ФПКЮ. Напротив, таким органам следует быть независимыми. Возможным решением может быть конституционный суд (как Европейский Суд в Европейском Союзе). Хотя даже такие институты, как правило, склоняются в своих решениях в сторону национальных, нежели региональных или местных интересов, они, как показывает опыт, куда менее предвзяты, чем национальные политические институты.

В свете жёсткого сопротивления, которые встретят функциональные юрисдикции, они смогут появиться только при соблюдении двух условий:

1. Создание и управление ФПКЮ должно быть конституционно гарантируемым правом – пятой свободой, как мы предпочитаем её называть. Только что основанные политические субъекты должны иметь право действовать, как юрисдикции с (ограниченным) правом принуждения. Возможность взимать налог для финансирования конкретного сервиса является ключевым для эффективности системы. Однако, это право сможет оспариваться другими политическими субъектами, с которым ФПКЮ предстоит конкурировать за налоговую базу.

Принципиально, чтобы сообщества (минимальный уровень политической субъектности) и индивиды имели право создавать ФПКЮ. Однако, в зависимости от специфики их функций, членство в них может быть ограниченным. Это, например, вполне возможно для закрытых школьных ФОКУСов, однако для благ, доступ к которым сложнее ограничить, таких, как, например, очистка сточных вод или местная полиция, естественным потребителем является сообщество в целом. Важно понимать, что решение о том, к какому классу относится та или иная функция, можно оставить на локальном уровне. Такие решения на европейский уровень выносить не требуется.

2. Существующие политические образования не должны пресекать появление ФПКЮ. Особенно важно, чтобы политические образования высших уровней соответствующим образом понижали налоги тех граждан, кто присоединяются к конкретному ФОКУСу или различным ФПКЮ, поставляющим «государственные» услуги. Орган по надзору за конкуренцией должен заставлять существующие политические субъекты открыто и точно осведомлять о размере сборов за свои сервисы. Эти «налоговые прейскурранты» позволят сбалансировать уровни налогообложения граждан, которые откажутся от услуг традиционных политических институтов и примкнут вместо этого к только что появившимся ФПКЮ. Возникающее желание государств декларировать чрезмерно низкие ставки сборов, дабы снизить тем самым уровень предполагаемых налоговых вычетов для членов ФПКЮ, может быть обуздано путём требования, чтобы указанные ставки применялись не только для вычетов выходящим из юрисдикции гражданам, но и для остающихся, а также присоединяющихся, налогоплательщиков. Такое правило создаст конкурентный политический рынок. Потенциального существования ФПКЮ достаточно, чтобы заставить государственные структуры всех уровней принимать во внимание реальную цену своих услуг. Всё же, нужно понимать, что существующие политические образования будут использовать все возможные политические методы для ограничения появления новых конкурентов. Роль «надзорного органа в сфере конкуренции» будет значительна, а работа – непроста. Нам кажется, что конституционный суд неплохо подходит в роли подходящего по своей природе института. Он может также полагаться на компетенции аудиторского органа (счётной палаты или «Rechnungshof»), для контроля размера сборов. У этого института имеется вся необходимая компетенция в этих вопросах, которая столь долгое время растрачивается впустую, поскольку обычно рекомендации аудиторов несут рекомендательный, необязывающий характер, и принимающие решения политики их чаще всего игнорируют.

5. ФПКЮ В БУДУЩЕМ И В ПРОШЛОМ

Будущие возможности

Существует широкий спектр проблем, которые могут быть успешно разрешены системой ФПКЮ. Пример из практики – охрана правопорядка на озере Констанц (находящемся на границе сразу двух немецких земель, двух швейцарских кантонов и одной австрийской земли), в которую входит регуляция трафика, защита окружающей среды, пресечение правонарушений и предотвращение разного рода несчастных случаев. Чисто формально, разные отделения местной полиции не имеют права прямым образом сотрудничать и содействовать друг другу, даже обмениваться информацией. Им следовало бы сначала посоветоваться с министерствами, отвечающими за полицейские органы, которые, в свою очередь, уведомили бы о прошении соответствующие органы федерального правительства, которые бы уже решали вопрос о сотрудничестве между собой. Само собой, такая формальная процедура в большинстве случаев потрясающе обременительна и занимает огромное количество времени. Фактически же вышеперечисленные проблемы решаются прямым взаимодействием местных инспекторов и офицеров полиции. Однако эти практики находятся вне закона и зависят в основном от чисто личных отношений (которые могут быть как хорошими, так и плохими). ФОКУС, ориентированный на обеспечение порядка на озере, мог бы продемонстрировать прагматичный, проблемно-ориентированный подход в рамках закона, полностью соответствуя таким образом самой сути европейского духа.

ФПКЮ не сводится к одним только подобным местечковым проблемам, но способны решать задачи на национальном или даже более крупном уровне. В качестве примера рассмотрим Эльзас. Оставаясь частью Франции во всех остальных отношениях, он мог бы «частично выйти», войдя в Германскую систему социального страхования или среднего образования (с немецким в качестве основного языка), или, скажем, присоединиться к университетскому ФОКУСу, состоящему из швейцарского университета Базеля и немецких университетов Фрайбурга и Карлсруэ. Собственно, первые шаги по созданию такого университетского ФОКУСа уже предпринимаются. Но эти попытки противоречат

статусу регионов, изложенному в Маастрихтском соглашении (или где-либо ещё), как минимум потому, что один из его участников (Базельский университет) не находится в Европейском Союзе. Другим примером служит предложение Drèze(1993) касательно острова Корсики. Он считает, что острову следует образовать отдельный, независимый от Европы регион, поскольку его население не удовлетворено нахождением в составе Франции. Однако, скорее всего, большинство корсиканцев не удовлетворены Францией лишь *частично*. Можно предположить, что одна или несколько ФПКЮ станут наилучшим решением для этого случая; они могут сфокусироваться, скажем, на этнических или языковых вопросах, либо заниматься только экономическими проблемами острова. Такая система позволила корсиканцам выйти из юрисдикции Франции частично, вместо окончательного разрыва. Что касается наднационального масштаба, здесь важными областями для внедрения ФПКЮ являются туризм и транспортная система, особенно железные дороги. Легко заметить, что, несмотря на членство в Евросоюзе, эксплуатация железных дорог недостаточно скоординирована, чтобы можно было воспользоваться экономией вследствие эффекта масштаба. Создание ФОКУСа легко исправило бы ситуацию.

Исторические и существующие предшественники

Европейское Сообщество возникло в качестве ФОКУСа, направленного на установление свободы торговли в Европе и с самого начала находилось в конкуренции с другими торговыми зонами, в частности, Северной Америкой, Японией и Европейской Ассоциацией Свободной Торговли. Успехи этой организации привлекли в её ряды практически все страны Европы. Но вход не был бесплатен – каждой стране пришлось уплатить свою цену. Каждой пришлось (с определёнными нюансами) согласиться с *acquis communautaire* («достояние сообщества») – общим правовым регламентом, а также оплачивать свою долю затрат Сообщества, которые, по большей части, обслуживали задачи перераспределения. Во многих отношениях в Европе действуют прото-ФПКЮ,

занимающиеся вопросами правоприменения, образования, окружающей среды, транспорта, культуры или спорта, однако им не дана возможность стать автономными образованиями с возможностью налогообложения.

Многие из этих функциональных юнитов не сопряжены территорией Европейского Союза. Некоторые меньше по размеру (в основном такие касаются национально-этнических вопросов) , некоторые крупнее. Некоторые восточно-европейские страны, а также Швейцария, не являющиеся членами Евросоюза, определённо полностью вовлечены в европейскую культуру, систему образования, а также в преступную среду. ФПКЮ, по своей природе, изложенной в данной статье, могут запросто возникнуть на основе старых связей и в традициях лучшей Европейской мысли.

Есть две страны, где существуют функциональные, перекрывающиеся и конкурентные юрисдикции (правда, они не во всех случаях удовлетворяют всем критериям, изложенным выше).

Соединённые Штаты Америки

Важную роль в системе американского федерализма играют правительственные образования с единственной функцией, так называемые «специальные районы» (ACIR 1982, 1987, Foster 1996, Nuun and Schoedel 1997). Их число значительно увеличилось за последнее время, с 1967 по 1972 на 30.4 процента, а с 1972 по 1984 на 19.7 процентов, в обоих случаях быстрее, чем любая другая форма юрисдикции (Zax 1988). Существуют как обособленные и демократически управляемые, так и «зависимые» виды районов (например, созданные для защиты от пожаров, или для организации отдыха и парковых зон). Эмпирические исследования показывают, что именно первые существенно более эффективны (Mehta 1984). В отличие от юрисдикций общего назначения, такие специализированные образования способны грамотно экономить на эффекте масштаба. В то время как в школьных кампусах по мере увеличения размеров уменьшаются и совокупные издержки, в юрисдикциях общего назначения такого эффекта не происходит, поскольку другие

функции, осуществляемые этими юрисдикциями, напротив, обладают отрицательными эффектами масштаба. При этом избиратели по мере роста юрисдикции ещё и теряют контроль над избранными политиками (Zax 1989).

Подтверждается и другое наше важное замечание – антагонизм существующих юрисдикций по отношению к специальным районам. 18 Штатов ограничили право создания новых муниципальных образований вблизи от уже существующих, исключительно ради предотвращения посягания на монопольное применение существующих муниципальных статутах (ACIR 1982, Zax 1988: 81); в других штатах существуют иные формы ограничений, например, минимальный порог по количеству населения для создания нового муниципального образования (Nelson 1990). Эмпирические исследования показывают, что барьеры, вводимые LAFCO (Комиссия по созданию локальных агенств), влекут снижение относительной эффективности местных администраций (Di Lorenzo 1981, Deno and Mehay 1985), а также толкают вверх расходы местных властей (Martin and Wagner 1978).

Швейцария

Многие швейцарские кантоны содержат структуры, во многих отношениях похожие на функциональные перекрывающиеся конкурентные юрисдикции. В кантоне Цюриха (с населения выше 1.2 млн), существует 171 территориальное сообщество, каждое из которых, в свою очередь, имеет в своём составе от трёх до шести независимо-управляемых, организованных на началах прямой демократии организаций с конкретными задачами, взимающих за это свой налог на личный доход: вдобавок к сообществам общего назначения, существуют, например, сообщества, ориентированные на оказание услуг начальной школы, и другие, занимающиеся старшей школой, также выделяются сообщества трёх разных церквей. Каждая из этих правительственных единиц имеет совершенно разные ставки налогов. Более того, существует огромное количество так называемых «гражданских сообществ» (Zivilgemeinden), занимающихся вопросами водоснабжения, электричества, ТВ-антенн и т.д., которые управляются гражданами

напрямую, однако финансируются из взносов пользователей. Такие сообщества зачастую перекрываются с образованиями политического характера, расположенными по соседству. Наконец, стоит сказать и о 174 функциональных единицах (*Zweckverbände*, как их метко называют в немецко-говорящих странах), в которых членами выступают целые сообщества, а не индивиды. Эти *Zweckverbände* ответственны за очистку воды и точки переработки мусора, кладбища, госпитали и городское планирование. Кантон Цюриха не единственный кантон с различными типами функциональных сообществ. Подобные структуры существуют в кантонах Гларуса и Тургау (насчёт последнего см. Casella and Frey 1992). Делались многочисленные попытки подавить это разнообразие функциональных сообществ, обычно инициируемые кантональной бюрократией и политиками. К счастью, эти попытки почти всегда проваливались, поскольку население обычно удовлетворено качеством предоставляемых услуг. Пример Швейцарии – которую почти единогласно считают страной крайне хорошо организованной и администрируемой – демонстрация того, что множество перекрывающихся функциональных юрисдикций под демократическим управлением это не просто мечтания теоретиков, но система, прекрасно работающая в реальности.

Децентрализованные и перекрывающиеся политические образования всегда были важной частью Европейской истории. Стоит вспомнить, скажем, ожесточённую конкуренцию между юрисдикциями внутри Священной Римской Империи Германской Нации, особенно на территории современной Италии и Германии. Множество этих юрисдикций было крошечным по своим размерам. Многие учёные и исследователи относят возвышение Европы именно к этому разнообразию и соревнованию между государственными образованиями в вопросах технических, экономических и культурных инноваций (см., например, Науек 1960, Jones 1981, Weede 1993 and Baumol and Baumol 1994, который, кстати, даёт интересное описание того, как подобная система играла на руку Вольфгангу Амадею Моцарту). Хотя Китай был во многих отношениях более развит, его превосходство закончилось с образованием централизованной Китайской Империи

(Pak 1995, Rosenberg and Birdzell 1986). Объединение Италии и Германии в 19 веке, зачастую рассматриваемое как большой шаг вперед, во многом остановило это конкурентное движущее начало и привело к жестокому противостоянию между национальными государствами.³ Некоторые небольшие государства избежали объединения; Люксембург, Монако, Сан Марино и Швейцария остались политически независимыми, и в то же время их богатство только возросло.

Разумеется, обсуждаемые выше образования не были ФПКЮ в описываемом здесь значении, но схожие с ФПКЮ черты проявлялись в их соревновании между собой за рабочую силу и капитал (в том числе культурный). Однако история преподносит нам и примеры юрисдикций, наиболее близких к ФПКЮ, и что особенно важно – в мультикультурных и плюралистичных обществах (Kugiasou 2004, Coakley 2003). Например, проблемы, связанные с высоким этническим и религиозным разнообразием в Польше (на её территории жили католики, протестанты и евреи), были по крайней мере частично преодолены через образование юрисдикций согласно этому делению, а не географически (Rhode 1960, Naumann 1991). Чрезвычайно успешный Ганзейский союз, процветавший с 12 по 16 век, включал города Любек, Бремен и Кёльн (современная Германия), Штеттин и Данциг (современная Польша), Кёнигсберг (современная Россия), Рига, Ревель и Дерпт (на территории современных Балтийских республик), Грёнинген и Девентер (современные Нидерланды); более того, Лондон (в Англии), Брюгге и Антверпен (Бельгия) и Новгород (Россия) имели статус *Handelskontore* или партнёров. Это было в чистом виде функциональное правительственное образование, обеспечивающее своих членов торговыми правилами и инфраструктурой, однако сильно разбросанное географически.

6. ФПКЮ И ЕВРОПА

³ По мнению Шпербера (1994, стр. 24), в первой половине 19 века средний доход был выше в крайне раздробленной Германии, по сравнению с крайне централизованной Францией, что по крайней мере частично может быть отнесено в заслугу децентрализации.

Расширение ЕС, в его современной форме, решает часть старых проблем, создавая, однако, немало новых. По мере расширения нарастает неравенство как между членами ЕС, так и между членами ЕС и его соседями вдоль сдвигающейся внешней границы. Предполагаемая интеграция Турции, к примеру, сделала бы соседями Евросоюза Грузию, Армению, Иран, Ирак и Сирию.

Есть несколько причин почему попросту невозможно полноценно интегрировать всех текущих момент соседей ЕС, и тем более новых соседей, без изменения всего замысла и институтов Евросоюза:

(1) *Снижающийся потенциал полной интеграции.* Экономический и институциональный разрыв на внешней границе делает маловероятным, что пограничные страны сумеют в оговоренный срок соблюсти все необходимые условия, предшествующие входу в ЕС⁴. Предполагается, что страны-кандидаты должны иметь стабильную демократию, работающую рыночную экономику, соблюдать верховенство закона, признавать должные стандарты прав человека и защиты меньшинств, и, самое главное, полностью признавать обязанности члена ЕС, что включает в себя приверженность его политическим и экономическим целям. Это подразумевает безоговорочное принятие “*acquis communautaire*”. Этот корпус законов Евросоюза уже достиг значительного размера и содержит более 16 000 страниц текста.

(2) *Перегруженная система перераспределения.* Крайне маловероятно, что нынешние члены Евросоюза добровольно позволят ещё более бедным странам-претендентам на вступление подразумеваемую в Еврозоне свободу движения рабочей силы, тем более допуск к системе перераспределения, важнейшими частями которой является Common Agricultural Policy (Общая агрокультурная политика) и Structural Funds (Структурные Фонды). Давление, вызываемое разницей между доходами уже интегрированных членов и странами-претендентами, ещё очень долго будет велико (см. Carius, Homeyer and Baer 2000).

⁴Подробно пишут об этом Cameron (1998), Dehousse (1998), Laurent and Maresceau (1998), Wagener and Heiko (1998).

(3) Растущий дефицит демократии. Укрупнение никоим образом не помогает в главной проблеме ЕС – дефиците демократии. Напротив, оно только усугубляет ситуацию. Без необходимых фундаментальных институциональных реформ, процесс согласования деятельности между странами-участницами становится в растущем ЕС всё запутаннее и сложнее, а обязанности и ответственность – всё более размытыми. Так, всё более ощутимым становится уменьшение влияние граждан на политический процесс и дрейф в сторону своеволия со стороны главенствующих органов ЕС. Увеличение числа стран-участниц со всё более различными предпочтениями населения будет требовать внедрения нового механизма принятия решений в Совете Евросоюза и Еврокомиссии. Без таких структурных изменений велик риск политического тупика или застоя, поскольку сопротивление граждан расширению и углублению связей в Евросоюзе будет нарастать.

Как Европейский Союз ответит на эти вызовы? Наиболее вероятный сценарий событий уже видится возможным. Переговоры растянутся на куда более длительный срок, чем того хотели бы сами страны-претенденты. Формальные условия вхождения останутся в силе, но период «адаптации» будет серьёзно продлён. Что наиболее важно, свободное движение рабочей силы наверняка будет заблокировано нынешними членами ЕС, в то время как новоиспечённые члены будут просить ограничений свободы движения товаров, услуг и капитала. Таким образом, большая часть препятствий будет разрешена лишь на формальном уровне – реальные экономические задачи интеграции останутся нерешёнными.

Если разница в доходах по границе будет возрастать, проблема миграции станет усиливаться. Огромные экономические расхождения и отклонения от равновесия породят возможности для интервенционизма и ренто-ориентированного поведения среди политиков, что, в свою очередь, приведёт к протекционизму, стагнации и коррупции.

В то же время, политическая структура Евросоюза не изменится фундаментальным образом – будет откалиброван политический вес стран в вопросах процедур принятия решений, а также смягчены условия единогласия и

квалифицированного большинства. В конце концов, все дискуссии о дефиците демократии будут свёрнуты, чтобы не мешать работе над расширением ЕС. В целом, такой сценарий событий предполагает «попытку продраться сквозь неразбериху», вместо широкого рассмотрения проблем.

Концепт ФПКЮ предлагает совершенно другой подход. Страны, желающие быть более интегрированы в жизнь Евросоюза, должны иметь возможность формирования совместных ФПКЮ с некоторыми или всеми членами ЕС. Это, таким образом, позволяет им войти в систему лишь частично, не принимая *acquis communautaire* единомоментно. Таким ФПКЮ стоит появляться благодаря соглашениям между странами-партнёрами, а не быть спущенными сверху. Постепенное развитие интегрируемых стран (в том числе, как результат этих гибких соглашений) предоставит им возможность создавать ФПКЮ со всё большим числом стран, подготавливая тем самым почву для полной интеграции. Различная конфигурация ФПКЮ – это скорее желанная особенность интеграции, нежели обременяющий недостаток. Это нечто куда большее, чем простое предложение о «многоскоростной» интеграции некоторых «избранных» стран в «коренную Европу» (как было недавно предложено Фишером, министром иностранных дел Германии), или чем специальные соглашения, наподобие Шенгенского и Экономического и Монетарного Союза (EMU), в которые не требуется вступать всем странам ЕС.

А. Гибкое расширение и углубление

ФПКЮ позволяет «подгонять интеграцию по фигуре». Это резко отличается от *acquis communautaire*, то есть интеграции на равных условиях. При помощи ФПКЮ страны и регионы смогут установить кооперацию на разных уровнях в тех отношениях, где они это видят первостепенным, и откажутся от сотрудничества там, где это не представляет для них пользы. Однако есть три причины, по которым ФПКЮ могут вести к не меньшей интеграции, чем *acquis communautaire*. Во-первых, снижение цены интеграции для граждан при внедрении ФПКЮ увеличит

спрос на неё, а демократический запрос граждан на интеграцию увеличит эффективность процесса. Во-вторых, благодаря ФПКЮ, вопрос интеграции больше не будет ставиться в виде «всё или ничего». Страны, которые не могут быстро внедрить *acquis communautaire*, интегрируются с ФПКЮ лучше, чем без них. В-третьих, в отдельных областях некий ФОКУС может обеспечить даже более глубокую интеграцию, чем *acquis*.

Безусловно, дифференцированная интеграция не нова как концепт. Современная процедура интеграции также включает в себя определённое разнообразие, в частности, разные периоды адаптации. Однако такой подход видится как отклонение от нормы *acquis* и скорее как нежелательное исключение. Это не позволяет ни более глубокой интеграции в конкретных функциональных вопросах, ни возможности для новых членов ЕС выбирать разную степень интеграции с различными старыми членами ЕС. Частичная интеграция уже имела место в рамках ЕЕА (Европейской Экономической Зоны) с такими странами, как Норвегия, Исландия, Лихтенштейн и Швейцария, посредством разных двусторонних соглашений. Но концепт ФПКЮ идёт куда дальше замысла о частичной интеграции с помощью договоров. Он обеспечивает общее правительство для всех участников. Расширение прав политического сотрудничества усилит общую идентичность и обеспечит надёжный базис для солидарности всех участников.

Б. Многоуровневая интеграция

Трансграничные ФПКЮ способны возникнуть на любом уровне управления. Применительно к евроинтеграции можно выделить три типа ФПКЮ:

(а) ФПКЮ, сформированные всеми членами ЕС и некоторыми другими странами.

Евросоюз и его соседи имеют совместный интерес в борьбе с транснациональной мафиозной активностью. Сегодня эта проблема решается чисто технократически, через Европол и Интерпол, с крайне ограниченным успехом. Полицейский ФОКУС, основанный вовлечёнными в сотрудничество странами,

обеспечит более эффективную борьбу против мафии, поскольку его оплата будет зависеть от эффективности работы. Этот ФОКУС сможет более гибко управлять полицейскими ресурсами, размещая их там, где они наиболее нужны. Между тем, в ЕС нет никаких сводных полицейских формирований, даже в качестве сил спецназначения. Подобный полицейский ФОКУС обеспечил бы куда более глубокую интеграцию внутри ЕС, чем ныне существующая.

(б) ФПКЮ, сформированные некоторыми членами ЕС и некоторыми другими странами.

В качестве примера можно привести взаимное соглашение по техническим нормам для товаров и услуг. В рамках существующих соглашений торговля между странами ЕС и остальными странами крайне затруднена, т.к. отличающиеся нормы по две стороны границы не позволяют их одновременно соблюдать – например, принцип «Cassis de Dijon», действующий только в ЕС. Однако в рамках текущего расширения его применение на соседние к ЕС страны принципиально невозможно, поскольку в некоторых странах-участницах существуют группы специальных интересов, которые понесут потери от увеличения свободы торговли, а потому будут противодействовать этому процессу. В рамках предлагаемого нами решения такие члены ЕС могут частично интегрировать свои экономики с отдельными странами путём создания совместного ФОКУСа, ориентированного на взаимное внедрение норм. Почти наверняка такой ФПКУС сумеет не только подтолкнуть стороны к взаимному установлению норм, но также обеспечит такую институциональную структуру, которая гарантирует, что нормы стран-партнёров удовлетворяют неким разумным стандартам и вместе с тем реально соблюдаются производителями. Таким образом, этот ФОКУС стал бы чем-то вроде «специального правительства», занятого созданием, контролем и взаимным применением норм. Это позволит всем членам ФОКУСа получать безусловную выгоду от их сравнительного преимущества в рамках международной торговли, даже если бы полная интеграция на базе *acquis communautaire* оказалась невозможной.

(в) ФПКЮ, сформированные муниципальными образованиями и регионами некоторых участниц ЕС и некоторыми другими странами.

Это совершенно новая форма трансграничной кооперации. В качестве примера, иллюстрирующего потребность в ней, рассмотрим ухудшение условий окружающей среды в какой-то местности, например, загрязнение воды. Несколько локальных органов управления в разных странах, скажем, Финляндии, Эстонии и России, смогли бы создать ФОКУС, ориентированный на защиту окружающей среды. Правительство такого ФОКУСа избиралось бы демократически жителями вовлечённых территориальных сообществ. ФОКУС нёс бы ответственность за качество воды, устанавливал необходимые для исполнения нормы и стандарты и взимал налоги, требуемые для выполнения этих задач. Российские муниципальные органы могли бы установить более высокие экологические стандарты, чем во всей остальной стране. Институциональная слаженность выгодна и сообществам в Эстонии и Финляндии, поскольку устраняет негативный эффект перетока, связанный с выбросами российской стороны.

Безусловно, ФПКЮ рассчитаны не только на интегрирование новых стран, но также делают возможным гибкое углубление интеграции между существующими членами ЕС. Следовательно, существующий порядок полного принятия в ЕС может быть в какой-то степени облегчен, так как страны, ищущие возможностей для кооперации, получают новый, эффективный институциональный инструмент (который сильно отличается от существующих инструментов, описанных в программах INTERREG, см. Jensen and Richardson 2001, European Commission 2001).

В. Принятие вызовов

Использование ФПКЮ позволит решить три ключевые проблемы, возникающие при укрупнении ЕС:

(1) Проблема внешних границ. Экспансия Евросоюза сможет нести дифференцированный характер, поскольку гибкость ФПКЮ сократит зияющий разрыв между странами-участницами и соседями. Этому способствует два пути: во-

первых, страна, ещё не готовая принять *acquis*, тем не менее, сможет войти в ЕС частично, т.е. только по вопросам определённых функций и задач. Это подкрепит и ускорит интеграцию предполагаемых будущих членов. Частичное расширение повлечёт более глубокие изменения географии Союза, нежели современный подход «всё или ничего». Во-вторых, институциональное развитие частично интегрируемых стран будет более быстрым. Совместные ФПКЮ ЕС и его соседей идеально подойдут для привнесения демократической культуры в окрестные страны, поскольку жители этих стран будут вовлечены и примут активное участие в работе развитых институтов демократии.

(2) *Перераспределение доходов.* ФПКЮ уменьшит число проблем, связанных с перераспределением благ, двумя путями. Во-первых, общий спрос на субсидии в нынешних странах-участницах упадёт, поскольку в рамках ФПКЮ, сотрудничество можно будет сосредоточить в тех областях, где кооперация даёт наибольший эффект. Страны-заявительницы не будут обязаны достигать соглашения в тех вопросах, где их интересы в использовании ФПКЮ незначительны или вовсе отрицательны, когда им придётся принимать *acquis communautaire*. Это резко для них необходимость в компенсациях.

Во-вторых, вполне вероятен сценарий, когда полное вхождение некоторых или вообще любых новых стран в Союз будет заблокировано теми участницами, которые понесут потери от появления новых направлений перераспределения финансовых потоков. Подход ФПКЮ позволит конкретным странам создавать перераспределительные ФОКУСы, приемлемые для всех существующих членов ЕС.

(3) *Структура принятия решений в ЕС и дефицит демократии.* Те члены Евросоюза, что будут против частичного принятия новых участников, получат возможность не использовать своё право вето в процессе решения, а просто не входить в некоторые из соглашений. Процесс принятия решения не потребует структурных изменений. В то же время, общий дефицит демократии в ЕС сможет быть преодолен, поскольку ФПКЮ основаны на эффективных демократических принципах.

7. ФПКЮ И РАЗВИВАЮЩИЕСЯ СТРАНЫ

Концепт ФПКЮ предназначен не только для развитых стран. Он с таким же успехом подойдёт и развивающимся странам, чьей главной проблемой являются некачественные институты.

1. Слишком много или слишком мало государства.

Экономический рост во многих развивающихся странах осложнён чрезмерным засильем государства. Оно склонно к вмешательству и ежеминутной регуляции почти любой активности. Сам госсектор, как правило, занимает большую долю в экономике и обеспечивает высокую долю рабочих мест за пределами аграрной сферы. Администрирование склонно к большей бюрократизации, чем в индустриальных странах. Повсеместна коррупция, ренто-ориентированное поведение и неэффективность. Это сочетание интервенционизма и бюрократии подавляет инвестиции и инновации в частном секторе, делая размер госсектора явно избыточным.

В то же время, многие правительства неспособны качественно исполнять необходимые для быстрого экономического роста функции. Наиболее важным фактором является недостаточная защищённость прав собственности. Инвесторы сталкиваются с высоким уровнем неопределённости, поэтому не склонны к долгосрочным инвестициям. Вместо концентрации на продуктивной деятельности, инвесторы тратят ресурсы на поиск заменителей для находящихся в дефиците имущественных прав.

Но режимы правления в развивающихся странах также неадекватны ещё в одном смысле. Слишком часто государства совершенно глухи по отношению к запросам жителей, проявляя при этом жёсткий патернализм или даже диктатуру. Если запрос горожан, особенно жителей столицы, ещё может браться в расчёт во избежание волнений, то предпочтения крестьян полностью игнорируются. Хотя в названии многих стран третьего мира фигурирует наименование «федерация», большая часть проблем локального характера никак не решается, напротив,

центральное правительство активно подавляет местную инициативу и хоть сколько-нибудь работающую самоорганизацию граждан.

Это загоняет развивающиеся страны в парадоксальную ситуацию – они испытывают одновременно и избыток (в виде интервенционизма) и недостаток (в виде игнорирования местных проблем) государства. Концепт ФПКЮ может преодолеть эту непродуктивную ситуацию, поскольку он позволяет большому числу юрисдикций, основанных на локальной демократической самоорганизации, подбирать себе правительства и не давать им эволюционировать в мешающие жизнь бюрократии. Безусловно, концепт ФПКЮ сильно отличается от текущих планов развития этих государств. Интересно отметить, что большая часть литературы об экономическом развитии не обращает внимания на саму структуру государства. Провалы государства добросовестно отмечаются, но рецепты исправления ситуации не предлагаются. Просто надеяться, что в будущем придут «правильные политики» – это необоснованный оптимизм. Система управления улучшается, когда меняются институциональные условия. На это и рассчитаны ФПКЮ. Юрисдикции такого рода формируются в соответствии с «географией» проблем, когда граждане желают справиться с теми трудностями, с которыми они непосредственно сталкиваются.

Возможность собирать налоги на локальном уровне, будучи существенной составляющей ФПКЮ, должна показать эффективность и в развивающихся странах. Каждый раз, когда централизованное государство распределяет сконцентрированные в своих руках средства (как это бывает в «федерациях» третьего мира), нижние уровни становятся зависимыми от подачек сверху, ввиду чего искажается мотивация этих органов, из-за чего теряется вся потенциальная польза от децентрализации как таковой. В таких условиях она зачастую не даёт особых преимуществ. В системе, где все полагаются на центр, локальные администрации не ведут себя ответственно в вопросах финансовых затрат. Они предпочитают раздувать затраты в предположении (обычно справедливом), что центр придёт им на помощь, если у них начнутся проблемы. Напротив, поскольку в ФПКЮ налогообложение локально, граждане несут тяготы плохого управления

непосредственно, таким образом, администрации имеют стимул соблюдать бюджетные ограничения и быть финансово ответственными.

2. Преимущества ФПКЮ для развивающихся стран.

ФПКЮ дают значительные преимущества в сравнении с существующими формами правления в развивающихся странах:

А) Они пресекают попытки центрального правительства монополизировать политику, предотвращая экономическую стагнацию и защищая граждан от притеснений. ФПКЮ дают силу людям действовать снизу. Эффективные локальные администрации становятся жизнеспособными, поскольку они получают часть функций центрального правительства и могут сами взимать налоги для финансирования своей деятельности.

Б) ФПКЮ позволяют комбинировать различные формы политических правил. Они смешивают не только федерализм с демократией (то есть право на выход и право голоса), но и современные стили управления с традиционными, вроде советов старейшин. Проверенные временем локальные способы публичного принятия решений не подавляются, а продолжают использоваться в тех областях, где они доказали свою эффективность.

В) ФПКЮ решает «базовую организационную дилемму» между открытой политикой и децентрализованным развитием на местном уровне: «... одно из необходимых (но далеко не достаточных) условий для развивающейся страны – это изоляция политиков, озабоченными вопросами развития, от разлагающего воздействия коррумпированных схем, и их возможность использовать рыночные механизмы (...) против неизбежных причуд группового хищничества» (Bardhan 1993, стр. 46). Именно ФПКЮ способно обеспечить такую изоляцию, предусмотрев возможность создания особых, ориентированных на развитие, ФПКЮ, которые будут работать по законам рынка и политической конкуренции.

Г) ФПКЮ справляется и с другой «базовой дилеммой управления» (Montignola и др. 1995, pp. 54-55). Государство должно быть достаточно «сильным», чтобы

защищать законные права, в особенности права собственности, является предпосылкой экономического роста. В то же время государство должно быть достаточно «слабым» в плане эксплуатации граждан при помощи, например, экспроприаций или грабительских налогов. ФПКЮ не способны заниматься подобными авантюрами, поскольку каждый ФОКУС находится на самофинансировании и может обанкротиться, если его члены предпочтут из него выйти. В системе ФПКЮ индивиды и компании не страдают от монополии и гнёта государства, поскольку могут обратиться к его заменителям.

Д) Ориентированность на производство местных публичных благ и эффективная полицентричная организация. Этот аспект зачастую игнорируется в академической литературе.

Е) Фискальная децентрализация сокращает волатильность макроэкономических показателей (скажем, в вопросах госдолга или ростах доходов).

Ж) Концепт ФПКЮ позволяет преодолеть бессмысленное противопоставление «Государство vs рынок», клишированное в рамках работ по развивающимся странам. Концепция ФПКЮ резко разрывает отношения с академической традицией в более ранней литературе, уделявшей центральное место сильному и слаженному государству с рабочим бюрократическим аппаратом, который бы пестовал и поддерживал экономический рост. Уходит она и от другой новомодной тенденции видеть в успехе развития сугубо заслугу свободного рынка и частной собственности. Обе парадигмы забывают о роли местной власти и децентрализации, крайне важной для последовательного экономического роста.

3. Контраргументы

Многие люди могут счесть идею о внедрении ФПКЮ для развития бедных стран слишком оптимистичной и наивной, поскольку она игнорирует специфические условия, о необходимости которых мы выше предупреждали. Мы попробуем опровергнуть три самых распространённых возражения:

1. «ФПКЮ не подойдёт странам без какой-либо традиции федерализма или демократии». Этот аргумент к истории некорректен на уровне фактов. Доколониальные политические системы в развивающихся странах характеризовались различными формами самоуправления, которые, конечно, не очень походили на знакомую нам демократию. Пережитки таких традиций существуют по сей день, но большую часть вся старая политическая система была уничтожена авторитарными колониальными администрациями. Пост-колониальные правительства стремились сосредоточить в своих руках как можно больше власти и последовательно уничтожали традиционные местные порядки.

2. «ФПКЮ просто не подходит развивающимся странам». Подобная «культурологическая» позиция предполагает, что отличие людей третьего мира от Западного делает всю систему несочетаемой с их укладом, обычно подразумевая нужду в более авторитарном правлении. Популярно предположение, что люди в таких государствах более ленивы и инициативны, чтобы создавать ФПКЮ. Однако, подойдя к проблеме с точки зрения экономической науки, мы увидим обратную картину. Отсутствие дисциплины и инициативности это следствие, а не причина институционального отставания. Три типа эмпирических наблюдений подтверждают эту позицию: (1) Эмпирические данные подтверждают, что в той мере, в которой местное самоуправление удавалось сохранить, оно часто хорошо работает и даже способно решать сложные задачи распределения ресурсов, находящихся в общественной собственности (Wade 1988, Ostrom 1990, Ostrom и др. 1993). (2) Когда индивиды в развивающихся странах получают возможность сбросить с себя оковы бюрократии и государственных ограничений, они становятся предприимчивыми и активными. Этот эффект без исключения встречается во всех странах третьего мира, но лучше всего он был продемонстрирован де Сото в Перу (1989), где он эмпирически подтвердил удивительную мотивированность и наличие предпринимательской жилки на чёрном и сером рынке среди людей, которые при этом ведут себя пессимистично и пассивно в «белых», зарегулированных секторах экономики. (3) Даже эксперименты с такими экстремальными формами демократии,

как референдумы, демонстрируют успешное разрешение сложных проблем, разумеется, когда это не простые плебисциты о доверии диктатору (Rourke др. 1992). Когда людей в развивающихся странах воспринимают всерьёз, они начинают серьёзно заниматься политической активностью (касательно Африки, e.g., Chazon 1994; Мексики, см. Oberreuter and Weiland 1994).

3. *«ФПКЮ увеличат неравенство»*. Многие уверены, что только централизованная система способна поощрять равенство, в то время как федеративная делает богатых богаче, а бедных беднее. Якобы центральные правительства лучше всего подходят для «равномерного» обеспечения публичными благами. На самом деле, есть большие различия в публичных благах, предоставляемых центральным правительством в разных регионах страны – Остром и др. (1993, стр. 211) даже говорят про «миф о равенстве». Обычно в таких государствах благодетельствованным оказывается население столицы, в частности, за счёт субсидий на продукты, в то время как более бедные жители сельских районов обложены тяжёлыми налогами. ФПКЮ восстанавливают необходимый баланс, поскольку в их основе лежит децентрализованное принятие решений, обеспечивающее возможность развития человеческих и природных ресурсов как на региональном, так и на местном уровне.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Наш концепт функциональных, перекрывающихся и конкурентных юрисдикций представляет радикальную альтернативу современным формам управления в развитых и развивающихся странах. Однако идея ФПКЮ не ассоциирована ни с одной конкретной идеологической повесткой (кроме очевидного предположения, что задача политики – удовлетворять интересам граждан), и не предлагает никаких идеальных, простых или готовых решений. Но она не предлагает и решений типа «всё или ничего». Это может показаться шокирующим или удивительным, но её внедрение вполне возможно в пошаговом режиме. Польза от этой идеи становится очевидна даже при частичной, локальной имплементации.

Однако это не означает, что ФПКЮ возникают сами собой. Даже в хорошо работающих конкурентных политических системах, опасность того, что политический эстеблишмент увидит угрозу своей власти в этой идее, крайне велика, а значит, он предпримет попытки заблокировать или хотя бы оклеветать весь концепт. Таким образом, есть необходимость в открытом и серьёзном обсуждении нашего предложения, чтобы преимущества системы стали общеизвестны и приняты населением. Демократические государства имеют все возможности сделать ФПКЮ реальностью, переписав должным образом свои конституции.

ИСТОЧНИКИ

Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR) (1982). *State and local roles in the federal system*. Report A-88. Washington D.C.: US Government Printing Office.

Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR) (1987). *The Organization of Local Public Economies*. Report A-109. Washington D.C.: US Government Printing Office.

Ashworth, John, Bruno Heyndels und Carine Smolders (2002). Redistribution as a local public good: An empirical test for Flemish municipalities. *Kyklos* 55: 27-56.

Backhaus, Jürgen G. and Detmar Doering (2004). *The Political Economy of Secession – A Source Book*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung Publishing.

Bardhan, Pranab (1993). Symposium on democracy and development. *Journal of Economic Perspectives* 7: 45-49.

Besley, Timothy and Anne Case (1995). Incumbent behaviour: vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition, *American Economic Review*, 85: 25-45.

Baumol, William J. and Hilda Baumol (1992). On the Economics of Musical Composition in Mozart's Vienna, *Journal of Cultural Economics*, 18. 171-198.

Breton, Albert (1996). *Competitive Governments. An Economic Theory of Politics and Public Finance*, New York: Cambridge University Press.

Breton, Albert (2005). Modelling vertical competition. In this volume

Buchanan, James and Gordon Tullock (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Buchanan, James M. (1965). An Economic Theory of Clubs, *Economica*, 32: 1-14.

Buchanan, James M. (1991). An American Perspective on Europe's Constitutional Opportunity, *Cato Journal* 10: 619-629.

Cameron, Fraser (1998). *Preparing for Enlargement: Policy and Institutional Reform in the EU*. Brussels: European Commission Directorate General IA. Wehner, Burkhard (1992). *Nationalstaat, Solidarstaat und Effizienzstaat. Neue Staatsgrenzen für neue Staatstypen*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Carius, Alexander, Ingmar von Hohmeyer and Stefani Bär (2000). The Eastern Enlargement of the European Union and Environmental Policy: Challenges, Expectations, Speed and Flexibility. In: Katharina Holzinger and Peter Knoepfel (eds.): *Environmental Policy in a European Union of Variable Geometry? The Challenge of the Next Enlargement*. Basel: Helbing und Lichtenhahn: 141-180.

Casella, Alessandra and Frey, Bruno S. (1992). Federalism and Clubs: Towards an Economic Theory of Overlapping Political Jurisdictions, *European Economic Review*, 36: 639-646.

Center for Economic Policy Research (CEPR) (1993). *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?* London: CEPR.

Centre for Economic Policy Research (CEPR) (1995). *Flexible Integration. Towards a More Effective and Democratic Europe*. London: CEPR.

- Chazon, Naomi (1994). Between liberalism and statism: African political cultures and democracy. In: Larry Diamond (ed.), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder: Lynne Rienner: 59-97.
- Coakley, John (ed) (2003). *The Territorial Management of Ethnic Conflict* (2nd edition). London: Frank Cass.
- de Soto, Hernando (1989). *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper and Row.
- Dehousse, Renaud (ed.) (1998). An Ever Larger Union? The Eastern Enlargement in Perspective. Baden-Baden: Nomos.
- Deno, Kevin T. and Stephen L. Mehay (1985). Institutional Constraints on Local Jurisdiction Formation, *Public Finance Quarterly*, 13: 450-463.
- DiLorenzo, Thomas J. (1981). Special Districts and Local Public Services, *Public Finance Quarterly*, 9: 353- 367.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Drèze, Jacques (1993). Regions of Europe: a Feasible Status, to be Discussed, *Economic Policy*, 17: 266-307.
- Eichenberger, Reiner (2003). "Towards a European Market for Good Politics. A PoliticoEconomic Reform Proposal". *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 22: 221-237.
- Eichenberger, Reiner and Angel Serna (1996). Random Errors, Dirty Information, and Politics, *Public Choice*, 86: 137-156.
- Eichenberger, Reiner und Bruno S. Frey (2002). Democratic Governance for a Globalized World. *Kyklos* 55: 265-287.

- Epple, Dennis and Allan Zelenitz (1981). The Implications of Competition Among Jurisdictions: Does Tiebout Need Politics? *Journal of Political Economy*, 89: 1197-1217.
- European Constitutional Group (1993). *A Proposal for a European Constitution*. London.
- European Commission (2001). *A guide to bringing INTERREG and Tacis funding together*. Luxemburg: Office of Official Publications of the European Communities.
- Feld, Lars P. (1999). *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Eine empirische Analyse*. Dissertation, University of St. Gall.
- Feld, Lars P. and Gebhard Kirchgässner (2001). The political economy of direct legislation: direct democracy and local decision-making. *Economic Policy* 16 (33): 331-367.
- Feld, Lars P. and John G. Matsusaka (2003). Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons. *Journal of Public Economics* 87: 2703-2724.
- Foster, Kathryn A. (1996). Specialization in Government, The Uneven Use of Special Districts in US Metropolitan Areas, *Urban Affairs Review*, 31: 283-313.
- Frey, Bruno S. (1983). *Democratic Economic Policy*. Oxford: Blackwell.
- Frey, Bruno S. (1994). Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience, *American Economic Review*, 84: 338-342.
- Frey, Bruno S. and Alois Stutzer (2001). *Happiness and Economics. How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being*. Princeton University Press, Princeton.
- Frey, Bruno S. and Reiner Eichenberger (1999). *The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*. Cheltenham: Elgar.

- Gold, Steven D. (1991). Interstate Competition and State Personal Income-Tax Policy in the 1980s, in Daphne A. Kenyon and John Kincaid (eds.) *Competition among States and Local Governments*. Washington D.C.: Urban Institute Press, 205-217.
- Haumann, Heiko (1991). *Geschichte der Ostjuden*. München.
- Hayek, Friedrich August von (1960). *The Constitution of Liberty*. Chicago: Chicago University Press.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Jensen, Ole B. and Tim Richardson (2001). Nested Visions: New Rationalities of Space in European Spatial Planning. *Regional Studies* 35: 703-717.
- Jones, Eric L. (1981). *The European Miracle*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kirchgässner, Gebhard und Werner W. Pommerehne (1996). Tax Harmonization and Tax Competition in the European Community: Lessons from Switzerland, *Journal of Public Economics*, 60: 351-371.
- Kyriacou, Andreas P. (2004). Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions and Ethnic Conflict Management. Manuscript, Universitat de Girona.
- Laurent, Pierre-Henry and Marc Maresceau (eds.) (1998). *The State of the European Union: Deepening and Widening*. Boulder and London: Lynne Rienner.
- Martin, Dolores and Richard Wagner (1978). The Institutional Framework for Municipal Incorporation, *Journal of Law and Economics*, 21: 409-425.
- Mehay, Stephen L. (1984). The Effect of Governmental Structure on Special District Expenditures, *Public Choice*, 44: 339-348.
- Montesquieu, Charles Louis (1749). *De l'esprit des lois*. Paris: Garnier.

- Montignola, Gabriella, Tingyi Quian and Barry R. Weingast (1995). Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics* 48: 50-81.
- Mueller, Dennis C. (1996). *Constitutional Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Mueller, Dennis C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nelson, Michael A. (1990). Decentralization of the Subnational Public Sector: An Empirical Analysis of the Determinants of Local Government Structure in Metropolitan Areas in the U.S., *Southern Economic Journal*, 57: 443-457.
- Nuun, Samuel and Carl Schoedel (1997). Special Districts, City Governments, and Infrastructure. Spending in 105 US Metropolitan Areas, *Journal of Urban Affairs*, 19: 59-72.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace E. (1991). *Studies in Fiscal Federalism*. Aldershot: Elgar.
- Oberreuter, Heinrich and Heribert Weiland (eds) (1994). *Demokratie und Partizipation in Entwicklungsländern*. Paderborn: Schöningh.
- Olson, Mancur (1969). The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, *American Economic Review*, 59: 479-487.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor, Larry Schroeder and Susan Wynne (1993). *Institutional Incentives and Sustainable Development*. Boulder: Westview Press.

- Pak, Hung Mo (1995) Effective Competition, Institutional Choice and Economic Development of Imperial China, *Kyklos*, 48: 87-103.
- Qian. Yingyi and Barry R. Weingast (1997) Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, *Journal of Economic Perspectives*, 11: 83-92.
- Rhode, Gotthold (1960) Staaten-Union und Adelsstaat: Zur Entwicklung von Staatsdenken und Staatsgestaltung in Osteuropa, vor allem in Polen/Litauen, im 16. Jahrhundert, *Zeitschrift für Ostforschung*, 9: 185-215.
- Rosenberg, Nathan and L.E. Birdzell (1986) *How the West Grew Rich. The Economic Transformation of the Industrial World*. London: I.B. Tauris.
- Rourke, John T., Richard P. Hines and Cyrus E. Zirakzadeh (1992). *Direct Democracy and Institutional Politics. Deciding International Issues Through Referendums*. Boulder: Lynne Rienner.
- Salmon, Pierre (1987) Decentralization as an incentive scheme, *Oxford Review of Economic Policy*, 3: 24-43.
- Salmon, Pierre (2005) Horizontal competition among governments, in this volume
- Sandler, Todd and John T. Tschirhart (1980) The Economic Theory of Clubs: An Evaluative Survey, *Journal of Economic Literature*, 18: 1488-1521.
- Sperber, Jonathan (1994) *The European Revolutions 1848-51*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tiebout, Charles M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditure, *Journal of Political Economy*, 64: 416-24.
- Tullock, Gordon (1994). *The New Federalist*. Vancouver: Fraser Institute.

Vanberg, Viktor J. (2000). Functional Federalism: Communal or Individual Rights? *Kyklos* 53 (Fasc. 3): 363-386.

Wade, Robert (1988). *Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wagener, Hans-Jürgen and Heiko Fritz (eds.) (1998). *Aspekte der EU-Osterweiterung*. Bonn: Dietz.

Weede, Erich (1993) The Impact of Interstate Conflict on Revolutionary Change and Individual Freedom, *Kyklos*, 46: 473-495.

Zarkovic Bookman, Milica (1992) *The Economics of Secession*. New York: St. Martin's Press.

Zax, Jeffrey S. (1988) The Effects of Jurisdiction Types and Numbers on Local Public Finance, in Harvey S. Rosen (ed.) *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*. Chicago: The University of Chicago Press, 79-106.

Zax, Jeffrey S. (1989). Is there a Leviathan in your neighborhood? *American Economic Review* 79: 560-567