

Ш. Вебер¹,
П. А. Довер²,
Д. В. Давыдов³

НЕОДНОРОДНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ И ПОЛИТИКА БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА⁴

Конфликт неоднородных сообществ и бюджетный федерализм

Одним из обескураживающих фактов современного мира является возрастающее число внутригосударственных конфликтов, несмотря на научно-технический прогресс и рост общемирового благосостояния. Если в 1950 году во всем мире общее число конфликтов с участием военных было меньше 10, то в 2009-м это значение возросло до 27 [24]. В настоящее время сепаратистские движения наблюдаются практически по всему земному шару — в Африке, Азии, Европе, Северной и Южной Америке. Во многом они являются результатом как мирного, так и силового изменения политической карты мира, приведшего со времени окончания Второй мировой войны к существенному увеличению числа независимых государств в мире.

Одновременно с этим растет количество внутригосударственных столкновений интересов, касающихся политики межрегионального перераспределения доходов и увеличения региональной автономии. За период с 1950 по 2006 год в 31 из 42 исследуемых демократических стран были предприняты 393 реформы, затрагивающие полномочия региональных властей, и в 86 % случаев реформы касались увеличения региональных полномочий [19]. В то же время заявленный спрос на увеличение автономии со стороны отдельных регионов

или групп населения во многих случаях не удовлетворяется центральными властями [4].

Принято полагать, что политика бюджетного федерализма в целом способствует разрешению внутренних конфликтов, которые возникают по разным причинам, но в основном связаны с исторически сложившейся неоднородностью населения государства. Поэтому в данной работе мы подробно рассматриваем взаимосвязи между возникающими конфликтами и политикой бюджетного федерализма в контексте действия двух противоположенных сил: центробежной силы, определяемой степенью неоднородности общества, и центростремительной силы, определяемой экономией от масштаба [3]. Как указывает Барро, «мы можем думать об оптимальном размере юрисдикции как условия баланса: большой стране проще распределить среди налогоплательщиков издержки производства общественных благ, но сложнее удовлетворить потребности разнородного населения» [5]. Однако оптимальный размер юрисдикции не является полным решением проблем, так как межрегиональное перераспределение доходов может приводить к дополнительным стимулам к отделению [14].

Специалисты в области политической экономики полагают, что применение принципов федерализма на практике способно уменьшить издержки разнообразия за счет предоставления большей автономии, что улучшает качество общественных благ [15, 20], увеличивает межрегиональную конкуренцию [29] и предоставляет более широкие возможности для перераспределения властных полномочий.

С другой стороны, большая автономия несет свои издержки. Исследователи указывают, что децентрализация в условиях федерализма может усиливать региональные диспропорции [8]. Таким образом, с позиций исследователей политики бюджетного федерализма баланс интересов заключается между удовлетворением регионального спроса путем передачи части властных полномочий и следующим за этой передачей усилением сепаратистских настроений.

Эмпирическая проверка влияния политики бюджетного федерализма на сокращение или, напротив, усиление внутренних конфликтов дает неоднозначный результат. Наблюдаемые исторические события и их интерпретации различаются авторами как с позиции

¹ Научный руководитель Лаборатории исследования социальных отношений и многообразия общества Российской экономической школы, профессор экономики Южного методистского университета (Даллас, США), доктор философии в области математической экономики. Автор более 100 научных публикаций по экономике и политологии, экономической теории, экономике общественного сектора, политической экономике, в т. ч. монографии «Economics of Linguistic Diversity». Руководил кафедрой экономики и Центром экономических исследований им. Джонсона в Южном методистском университете (1994–2004), являлся академическим директором-организатором Международной экономической школы (Тбилиси, Грузия, 2007–2008).

² Профессор Российской экономической школы, ведущий научный сотрудник Лаборатории исследования социальных отношений и многообразия общества Российской экономической школы, доктор философии в области экономики.

³ Ведущий научный сотрудник Лаборатории исследования социальных отношений и многообразия общества Российской экономической школы, заведующий кафедрой математических методов в экономике Дальневосточного федерального университета, доктор экономических наук.

⁴ Работа выполнена при поддержке Министерства образования и науки РФ, грант Правительства РФ, договор № 14. U04.31.0002.

определения основных понятий (что считать конфликтом, какую политику интерпретировать как усиление автономии и т. п.), так и с точки зрения методов и подходов к анализу фактов и статистических данных.

В некоторых работах представлены примеры успешного применения политики бюджетного федерализма, позволившей сократить или вовсе элиминировать склонность к конфликту [6, 12, 13, 16, 21, 28]. В работе по изучению сепаратистских конфликтов на территориях Пакистана, Индии, Нигерии и бывшей Югославии показано, что налоговые перераспределения и трансферты позволяют погашать существующие конфликты [2]. Анализ конфликтов на острове Ява (Индонезия) демонстрирует сокращение противостояния после применения налоговой децентрализации, но только в районах с относительно высокими доходами [23].

Противоположного мнения придерживаются авторы некоторых исследований [9, 10, 19, 25, 26, 27]. В одной работе утверждается, что налоговая децентрализация не способствует лучшему удовлетворению локальных предпочтений неоднородного общества [2]; в другой показана неоднозначность влияния политики бюджетного федерализма на проявление националистских тенденций [17]. Из третьей следует, что децентрализация управления способствует сокращению и предотвращению конфликтов, однако сама по себе формирует предпосылки к отделению территорий по мере усиления региональных политических элит [7].

Учитывая разнообразие имеющихся в научной литературе взглядов на связь конфликтов и бюджетного федерализма, перейдем к формальному описанию данных процессов.

Описание теоретической модели

Рассмотрим страну, состоящую из центра и нескольких периферийных регионов, отличающихся как числом проживающих, так и этнолингвистическим составом населения. Будем полагать, что для каждого периферийного региона можно количественно оценить величину этнолингвистического отличия от центрального региона.

Центральный регион, чьей основной целью является поддержание единства страны, имеет в распоряжении два инструмента противодействия отделению регионов. Первый — непосредственное увеличение потока трансфертов в проблемный регион, при этом политика предоставления трансфертов не обязательно должна быть единой для всех регионов. Второй, более сложный в реализации, инструмент — совокупность политических и экономических действий, сокращающих выгоды от потенциального отделения региона, но не имеющих мгновенного (краткосрочного) влияния на объем предоставляемых общественных благ. Рассмотрим эти инструменты более подробно.

Если центр обеспечивает регион некоторым потоком трансфертов, последний использует полученные трансферты по двум направлениям: производство общественных благ и строительство независимых институтов. Используя концепцию репрезентативного агента, для каждого региона можно ввести функцию полез-

ности, учитывающую его этнолингвистический состав и отражающую влияние двух указанных составляющих потока трансфертов на полезность, получаемую населением данного периферийного региона. Если полезность падает ниже некоторого заранее известного резервного уровня, соответствующий регион предпочитает отделиться, а центр готов его «отпустить».

Помимо прямого учета посредством указанной функции полезности выгод, получаемых населением региона, необходимо также формализовать возможные альтернативные мотивы и выгоды суверенитета. В отличие от общественных благ, инвестиции в создание независимых институтов не приносят мгновенной пользы, и их создание можно рассматривать как некоторое дополнительное обременение для жителей региона, выражаемое отношением двух выделенных составляющих потока трансфертов. Данное отношение может интерпретироваться как индикатор дополнительной (неэкономической) мотивации населения региона к отделению от центра.

Отделение региона несет с собой высокие риски создать независимое, но недееспособное государство. Более активное инвестирование в создание независимых институтов снижает указанные риски, поэтому для каждого региона можно определить пороговое значение, начиная с которого угрозу отделения можно считать реальной.

Второй инструмент политики бюджетного федерализма — инвестирование без немедленной отдачи — может быть реализован разными способами. Например, центр может передать региону часть активов, которые не могут быть использованы немедленно, но позволяют создать источник постоянных доходов в будущих периодах. Можно говорить о программах переселения части населения в другие регионы, либо, напротив, о передаче части управленческих полномочий на уровень региона, сокращая альтернативные выгоды отделения. Формально центр может использовать данные инвестиции для уменьшения резервного (минимального) уровня полезности, достижение которого влечет отделение территории.

Таким образом, задача оптимизации благосостояния страны с учетом предвосхищения угрозы отделения регионов состоит в максимизации суммарной полезности всех регионов за счет формирования системы трансфертов с учетом возможных вариантов использования этих трансфертов внутри каждого региона.

Вводя формальные функции и параметры, налагая стандартные предположения о монотонности и выпуклости соответствующих функций, из описанной модели нетрудно получить следующие результаты:

- 1) рост трансфертов приводит как к увеличению производства общественных благ в регионах, так и к укреплению независимых институтов, что может быть нежелательным с позиции центра;
- 2) доля трансфертов, направляемая регионом на развитие «местных» институтов, увеличивается с ростом этнолингвистических отличий региона от центра и эндогенно определяет «порог отделения» от центра;
- 3) сумма инвестиций центра во все регионы, как функция от оптимальных размеров трансфертов и вложений

в указанной выше второй инструмент политики, может рассматриваться как один из вариантов индекса разнообразия [11];

4) суммарные вложения центра в регион растут с увеличением этнолингвистического разнообразия, однако по мере их дальнейшего роста монетарная составляющая трансфертов может сокращаться за счет компенсирующего роста немонетарного воздействия центра на регионы.

Построенная модель отвечает исходным представлениям о балансе между экономией масштаба от производства общественных благ и конфликтами, связанными с большим разнообразием предпочтений. Рост трансфертов из центра неизбежно подталкивает регионы к усилению локальных институтов, что сокращает возможности монетарного воздействия на поддержание целостности страны. Предложенная в модели эндогенизация пороговых ограничений, отвечающих за монетарные и немонетарные стимулы к отделению, позволяет получить дополнительный рычаг воздействия, когда регулируется не только «спрос» на независимость, но и ее «предложение». Последнее позволяет усиливать целостность государства за счет инвестирования в немонетарные стимулы, включая отложенные потоки доходов, управление миграцией на территории региона, усиление политических полномочий региона и другие альтернативы.

Гипотезы эмпирического исследования

В представленной выше модели не обсуждался вопрос прямого противостояния отдельных регионов. Учитывая, что во многих исследованиях (в том числе среди цитированных выше) представление об изменении конфликта интересов обычно сводится к оценке фактов гражданского противостояния, мы постараемся аккуратно проинтерпретировать предположения эмпирической оценки предложенной выше теоретической модели. Соглашаясь с принятой в литературе интерпретацией, что количество ресурсов, которые «растрачиваются» сторонами конфликта с целью склонить чашу весов в свою пользу, положительно коррелирует с количеством столкновений сторон конфликта, мы не моделируем данную зависимость в явном виде. В то же время мы полагаем, что политика направлена на (де)стабилизацию ситуации, если дополнительные ресурсы, задействованные центром, увеличивают (соответственно, сокращают) величину «растраты» ресурсов на разрешение конфликта между его сторонами.

Используя различные меры этнических различий с целью оценки издержек неоднородности населения, мы формулируем следующие основные гипотезы, вытекающие из построенной выше модели.

а) Этническая разделенность (фракционализация) увеличивает вероятность возникновения конфликта.

б) Для этнически однородной страны рост трансфертов сокращает вероятность возникновения конфликта.

в) По мере усиления этнической разделенности эффект влияния трансфертов на разрешение конфликта ослабевает и может стать отрицательным.

г) Можно предполагать нелинейную зависимость эффекта трансфертов (возрастание с последующим убыванием) в зависимости от степени фракционализации общества по этническому признаку.

Результаты эконометрической оценки

В настоящей работе использованы данные, доступные онлайн на сайте журнала “American Economic Review” [22]. Исходная выборка содержит показатели по 138 странам по пятилетним периодам с 1960 по 1999 год. Необходимость учета данных по трансфертам, взятым из отчетов организации «Экономическая свобода в мире» (“Economic Freedom of the World”), привела к сокращению выборки до 57 стран за период с 1970 по 1999 год, для которых имеются полные сведения, необходимые в нашей модели.

Зависимой переменной служит «возникновение гражданского конфликта», ее значения взяты из данных, предоставленных Исследовательским институтом мира в Осло (Peace Research Institute of Oslo).

Основной переменной является доля трансфертов в государственном бюджете. Значение этой переменной варьируется как по странам, так и по времени. Учитывая, что имеющиеся в распоряжении данные по гражданским конфликтам агрегированы до пятилетних периодов, мы дополняем их информацией по трансфертам за каждый первый год пятилетнего периода.

В этой работе исследование [22] расширяется различными мерами оценки этнической и лингвистической неоднородности. В частности, при построении регрессии использованы: индекс этнолингвистической фракционализации, индекс Гринберга, индекс периферийной неоднородности, индекс поляризованности Рейнал-Кэрол, индекс Эстебана-Рэя.

В качестве контрольных переменных также использованы: логарифм ВВП на душу населения за каждый начальный год пятилетнего периода; логарифм населения страны за каждый начальный год пятилетнего периода; доля экспорта сырьевых товаров; наличие гористой местности (доля соответствующей площади страны); фиктивная переменная, отвечающая несмежным государствам; индекс развития демократии [1].

Конфликт описывается бинарным значением, которое определяется латентной переменной, имеющей логистическое распределение. Построенная логит-модель связывает возникновение гражданских конфликтов с одной из выбранных мер этнической или лингвистической неоднородности, долей трансфертов и другими (контрольными) переменными. В некоторых спецификациях модели также введены слагаемые, отражающие возможное нелинейное влияние трансфертов на этническую поляризацию.

Кроме того, наряду с основной эконометрической моделью, в целом отвечающей исследованию [22], предложена альтернативная спецификация, отражающая поправку на возможную временную зависимость ошибки регрессии.

Полученные результаты эконометрического оценивания в целом подтверждают сформулированные гипотезы. Трансферты отрицательно коррелируют с возникновением конфликтов; этническая неоднородность,

напротив, выявляет положительную связь. Применяемые индексы неоднородности имеют положительные коэффициенты, однако различаются по статистической значимости. Незначимость индекса этнолингвистической фракционализации, а также индекса поляризованности Рейнал-Кэрол, в которых в качестве весов использованы лингвистические расстояния, может свидетельствовать о необходимости явного учета фактора лингвистической неоднородности при описании издержек этнического разделения.

Для стран, не имеющих этнической неоднородности, коэффициент влияния трансфертов теряет статистическую значимость, хотя и сохраняет отрицательный знак. Учет нелинейного эффекта трансфертов позволяет зафиксировать предсказанный из теоретической модели немонотонный характер их влияния: по мере увеличения разнородности общества трансферты сначала смягчают конфликт, но затем способствуют его усилению.

Литература

1. Сайт проекта Polity IV [Электронный ресурс]. — Электрон. дан. — Режим доступа : <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>
2. *Aleman E.* Fiscal politics in ethnically-mined, developing federal states: Central strategies and secessionist violence / E. Aleman, D. Treisman // *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars.* — Ithaca : Cornell University Press, 2005.
3. *Alesina A.* On the Number and Size of Nations / A. Alesina, E. Spolaore // *Quarterly Journal of Economics.* — 1997. — Vol. 112, № 4. — P. 1027–1056.
4. *Asal V.* Minorities at Risk Organizational Behavior. Data and Codebook. Draft. 2008. Version 9/2008 / V. Asal, A. Pate, J. Wilkenfeld [Электронный ресурс]. — Электрон. дан. — Режим доступа : <http://www.cidcm.umd.edu/mar/data.asp>.
5. *Barro R. J.* Small is Beautiful / R. J. Barro // *The Wall Street Journal.* — 1991. — October 11.
6. *Bermeo N.* The imports of institutions / N. Bermeo // *Journal of Democracy.* — 2002. — Vol. 13, № 2. — P. 96–110.
7. *Brancati D.* Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict / D. Brancati // *International Organization.* — 2006. — Vol. 60. — P. 651–685.
8. *Buchanan J. M.* Federalism and Fiscal Equity / J. M. Buchanan // *American Economic Review.* — 1950. — Vol. 40, № 4. — P. 583–599.
9. *Buhaug H.* Local determinants of African civil wars, 1970–2001 / H. Buhaug, J. Rod // *Political Geography.* — 2006. — Vol. 25, № 3. — P. 315–335.
10. *Bunce V.* Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State / V. Bunce. — Cambridge : Cambridge University Press, 1999.
11. *Desmet K.* Peripheral diversity and redistribution / K. Desmet, I. Ortuno-Ortin, S. Weber // *CEPR. Discussion Papers.* — 2005. — № 5112.
12. *Federalism and Territorial Cleavages* / U. M. Amoretti, N. Bermeo (eds.). — Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2003.
13. *Gurr T.* *People Versus States* / T. Gurr. — Washington : United States Institute of Peace, 2000.
14. *Haimanko O.* Transfers in a Polarized Country: Bridging the Gap between Efficiency and Stability / O. Haimanko, M. Le Breton, S. Weber // *Journal of Public Economics.* — 2005. — Vol. 89, № 7. — P. 1277–1303.
15. *Hayek F.* *The Economic Conditions of Interstate Federalism* / F. Hayek // *Individualism and Economic Order.* — Chicago : University of Chicago, 1948.
16. *Hechter M.* *Containing Nationalism* / M. Hechter. — N. Y. : Oxford University Press, 2000.
17. *Hechter M.* Political Consequences of Minority Group Formation / M. Hechter, D. Okamoto // *Annual Review of Political Science.* — 2001. — № 4. — P. 189–215.
18. *Hooghe L.* *The Rise of Regional Authority: A comparative study of 42 democracies (1950–2006)* / L. Hooghe, G. Marks, A. H. Schakel. — L. : Routledge, 2010.
19. *Inman R.* Federalism's values and the value of federalism / R. Inman // *NBER Working Paper № W13735.* — 2008.
20. *Lockwood B.* *Fiscal Decentralization: A Political Economy Perspective* / B. Lockwood. — Cheltenham : Edward Elgar, 2006.
21. *Lustick I.* Secessionism in Multicultural States: Does Sharing Power Prevent or Encourage It? / I. Lustick, D. Miodownik, R. J. Eidelson // *American Political Science Review.* — 2004. — Vol. 94, № 2. — P. 209–230.
22. *Montalvo J. G.* Ethnic Polarization, Potential Conflict, and Civil Wars / J. G. Montalvo, M. Reynal-Querol // *American Economic Review.* — 2005. — Vol. 95. — P. 796–815.
23. *Murshed S.* Is fiscal decentralization conflict abating? Routine violence and district government in Java, Indonesia / S. Murshed, M. Tadjoeddin, A. Chowdhury // *Oxford Development Studies.* — 2009. — Vol. 37, № 4. — P. 397–421.
24. *Peace and Conflict 2012 — Executive Summary* / J. J. Hewitt [et al.]. — College Park : University of Maryland, Center for International Development and Conflict Management, 2012.
25. *Roeder P. G.* Soviet Federalism and Ethnic Mobilization / P. G. Roeder // *World Politics.* — 1991. — Vol. 43, № 2. — P. 196–232.
26. *Saiegh S.* Why is Argentina's fiscal federalism so inefficient? Entering the labyrinth / S. Saiegh, M. Tommasi // *Journal of Applied Economics.* — 1999. — Vol. 2, № 1. — P. 169–209.
27. *Snyder J.* *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Violence* / J. Snyder. — N. Y. : W. W. Norton, 2000.
28. *Suberu R. T.* *Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria* / R. T. Suberu. — Washington : United States Institute of Peace Press, 2001.
29. *Tiebout C.* A Pure Theory of Local Expenditures / C. Tiebout // *Journal of Political Economy.* — 1956. — Vol. 64. — P. 416–424.