

УДК 332.021

ИНФОРМАЦИОННАЯ АСИММЕТРИЯ В ФЕДЕРАЦИЯХ

А.М. Либман

Либман Александр Михайлович – доктор экономических наук, Ph. D. in Economics, научный сотрудник. Немецкий институт международных проблем SWP. Länderallee 2, 14052 Berlin, Deutschland / Germany. E-mail: alibman@yandex.ru.

Целью настоящего исследования является анализ проблем передачи информации между уровнями власти в федеративном государстве. Центр в федерации, как правило, сталкивается с серьезными трудностями при сборе информации относительно экономической и социальной ситуации в регионах. Выделяются два типа проблем – недостаточные стимулы для регионов для адекватного сбора информации и стратегическое манипулирование информацией – и варианты их решения. Также обсуждается феномен «неформальной децентрализации», возникающий в результате асимметрии информации, и ее последствия для функционирования федеративного государства.

Федерация, отношения центра и регионов, информационная асимметрия, власть, централизация, децентрализация.

DOI: 10.14530/se.2014.4.009-025

ВВЕДЕНИЕ

Управление крупными и разнородными государствами (как, впрочем, и любыми крупными и разнородными структурами) с неизбежностью порождает проблемы информационной асимметрии. Прежде всего, центральные органы власти редко могут сформировать достоверное представление об экономической, политической и социальной ситуации в регионах. Это связано, прежде всего, с дефицитом ресурсов – центральная бюрократия, как правило, не справляется с задачей адекватного учета региональной специфики. В результате формирующаяся в центре экономическая политика часто игнорирует специфические для регионов риски и предпочтение их населения, что, в свою очередь, становится одним из важнейших факторов нестабильности крупных государств.

Децентрализация является, наверно, классическим «лекарством» для возникающей проблемы. Передавая полномочия на более низкий уровень,

© Либман А.М., 2014

Исследование проведено при поддержке программы Министерства образования КНР «MOE Project of Key Research Institute of Humanities and Social Sciences in Universities of China», проект № 11JJDGJW001.

центр создает условия для использования преимуществ «локального знания» (*local knowledge*). «Локальное знание» включает в себя три компонента. Во-первых, речь идет о лучшем понимании предпочтений населения регионов, часто отличающихся друг от друга. Во-вторых, к «локальному знанию» относится также информация об экономической, социальной и природно-географической специфике региона, которую трудно собрать и обобщить формальными методами и которая может быть получена лишь путем «повседневного наблюдения», то есть как итог длительного периода жизни в регионе [36]. Наконец, в-третьих, местные политики, постоянно взаимодействующие друг с другом, зачастую намного лучше координируют свои действия, самостоятельно принимая решения, чем следуя жестким указаниям центра [40].

Аргументы «локального знания», скорее всего, смогли бы полностью решить проблему информационной асимметрии в крупных государствах, если бы выбор стоял только между полной централизацией и полной децентрализацией – в случае, если разнородность регионов является значительной, было бы достаточно передать полномочия на региональный уровень, располагающий большей информацией. Проблема состоит в том, что на практике децентрализация в одних областях политики сосуществует с централизованным принятием решений в других областях. Это может быть связано со значительными издержками от масштаба в производстве общественных благ или внешними эффектами. Однако принятие решений в «централизованных» областях с неизбежностью предполагает, что федеральные органы власти обладают достаточной информацией относительно регионов, в том числе и проблем, отнесенных к «децентрализованным» областям. Например, таможенное регулирование или внешняя политика должны в той или иной степени учитывать специфику внешнеэкономических связей отдельных регионов – даже если последняя относится к сфере полномочий региональных властей.

Следовательно, проблема информационной асимметрии сохраняется. Более того, поскольку часть информации должна теперь поступать от региональных властей (преследующих в этой системе собственные интересы), могут возникнуть дополнительные трудности, преодоление которых относится к наиболее сложным в организации функционирующей федеральной системы. В настоящей статье рассматриваются некоторые из свойственных федеративному государству проблем информационной асимметрии и их последствия для эффективности государственной политики.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ

В централизованном государстве сбор информации об особенностях функционирования регионов, как правило, возлагается на бюрократическую

иерархию. Рост размеров государства с неизбежностью влечет за собой рост масштабов этой иерархии — причем внутренняя логика развития бюрократии часто будет вести к дополнительной экспансии численности и сложности аппарата федерального чиновничества. При этом способность бюрократической иерархии обеспечивать эффективный доступ к информации центральным органам власти является сомнительной. Во-первых, бюрократия склонна к завышению успехов и занижению провалов [37]. Во-вторых, отбор бюрократов часто осуществляется по принципу политической лояльности, а не компетентности [16]. Для преодоления этой проблемы и была создана концепция независимой от политики гражданской службы, но на практике часто — особенно в недемократических государствах, политические соображения все же играют немалую роль при назначении чиновников. В-третьих, принципал-агентские проблемы в бюрократии снижают стимулы чиновников вкладывать силы и время в сбор информации, а создать эффективную схему стимулирования для государственной службы крайне сложно.

В децентрализованном государстве сбор информации в принципе может быть возложен на региональные органы власти. Собственно говоря, в косвенном виде именно этот принцип заложен в систему двухпалатных парламентов, существующих в большинстве федеративных стран, — верхняя «палата регионов» использует свое специфическое знание региональной ситуации и «блокирует» игнорирующие ее акты нижней палаты. Деятельность исполнительной власти зависит от тесного сотрудничества федеральных и региональных властей в осуществлении своих функций. В предельном случае речь может идти о «кооперативном федерализме», когда регионы «по поручению центра» осуществляют его функции на местах, пользуясь при этом всеми преимуществами «локального знания». Однако в такой системе проблемы передачи информации по каналам бюрократической иерархии, описанные нами выше, сохраняются — прежде всего потому, что стимулы у региональных властей содействовать центру в исполнении его функций часто являются недостаточными. Иначе говоря, надеяться на эффективную «передачу информации» от регионов часто не приходится.

Задача, таким образом, состоит в том, чтобы стимулировать региональных политиков (обладателей «местного знания») активно содействовать федеральному центру в реализации общенациональной политики. Одно из решений данной проблемы связано, наверное, с одной из известнейших моделей эффективного федерализма в политико-экономической литературе — моделью общенациональных партий У. Райкера [38; 45]. Допустим, что в федеративном государстве существуют мощные партии, соперничающие за власть как на федеральном, так и на региональном уровне. Региональные политики рекрутируются местными отделениями партий. Федеральные партийные эли-

ты в такой ситуации заинтересованы «продвигать» успешных региональных политиков по партийной лестнице, иначе последние будут менее эффективно осуществлять свою деятельность, а это, в свою очередь, скажется на популярности партии на федеральных выборах (тактика «перекладывания вины», столь хорошо знакомая исследователям федеративных государств [7], в данном случае не сработает — сложно «доказать» избирателю, что низкая эффективность работы региональных отделений партии никак не связана с политикой ее центрального руководства). Это, в свою очередь, означает, что региональные политики также заинтересованы в достижении успехов их партии на федеральных выборах. Это позволит им надеяться на дальнейшее карьерное продвижение — переход на федеральный уровень. Следовательно, региональные политики будут стремиться поддерживать своих «федеральных коллег», в том числе и за счет эффективного обмена информацией.

Модель Райкера, очевидным образом, относится к демократическим государствам. В недемократических режимах ключевой ее момент — выборы, порождающие «коллективную ответственность» региональных и федеральных политиков, — отсутствует. Соответственно, необходимо найти альтернативу. Простейший вариант предполагает создание системы стимулирования региональных политиков, напрямую связывающей их карьерное продвижение с эффективностью региональной политики и гарантирующей, что национальные элиты будут формироваться преимущественно из региональных политиков, добившихся успеха. Наиболее ярким примером такой модели, в котором система стимулирования региональных политиков действительно привела к успешным результатам, считается Китай. Существует обширная литература, показывающая, что, во-первых, успех на «региональных» постах является неотъемлемым условием входа в национальную элиту в КНР, а во-вторых, отбор в элиту осуществляется в соответствии с критерием способности чиновника обеспечить экономический рост подведомственного ему региона [9; 12; 29; 46].

Однако создание такой модели — крайне сложная задача для недемократического государства. Проблема состоит в том, что центр должен каким-то образом «доказать» местным политикам и чиновникам, что принцип рекрутирования национальных элит из числа региональных политиков и критерии отбора действительно будут в долгосрочной перспективе соблюдаться центром. Между тем в недемократической системе центр в принципе ничем не ограничен в принятии решений — он может в любой момент изменить «правила игры», что прекрасно осознают и региональные элиты. Иначе говоря, возникает проблема достоверности обязательства (*credible commitment*). Отчасти она решается устоявшимися неформальными нормами, даже в недемократических государствах лидерам часто сложно нарушать неформальные «правила

игры», рискуя потерять лояльность своего окружения, но действенность подобных неформальных ограничений, конечно, является ограниченной.

Впрочем, в недемократических странах может сформироваться механизм, аналогичный описанному Райкером для демократий – в случае существования своего рода «вертикальных коалиций», групп связанных между собой региональных и центральных политиков, соперничающих за власть. В этой ситуации федеральные политики опять будут вынуждены «стимулировать» своих региональных сторонников, иначе те могут перебраться к другой коалиции или просто снизить эффективность работы, что приведет к снижению потенциала всей коалиции. А, следовательно, региональные политики будут ориентироваться на возможную карьеру в центре и, как следствие, поддерживать своих патронов. Собственно, в Китае именно логика соперничества таких коалиций используется для объяснения устойчивости созданной модели стимулирования региональных политиков [26]. Конечно, далеко не во всех недемократических системах существуют несколько устойчиво соперничающих между собой «кланов» – часто власть контролируется одной-единственной группой, что делает использование описанного механизма невозможным. К тому же далеко не любая система соперничающих вертикальных коалиций порождает эффективные результаты, ярким примером является Мексика под властью Институционально-революционной партии [21; 22], где коалиции сосредоточили внимание преимущественно на перераспределении ресурсной ренты, а не на обеспечении эффективной региональной экономической политики.

Еще один подход, который может использоваться для повышения качества информации, предоставляемой региональными органами власти, – создание еще одной, «контрольной» иерархии, обеспечивающей соблюдение собственно «управленческой» иерархией возложенных на нее обязанностей и, соответственно, создающей стимулы для региональной иерархии «содействовать» центру. Эта «контрольная» иерархия также в принципе может использоваться как источник информации о ситуации в регионах. Конечно, все описанные выше проблемы бюрократической иерархии свойственны и ей, поэтому с неизбежностью возникает вопрос «кто контролирует контролирующих?». Однако проблема может быть и более серьезной, как показано в работе [4]. Контролирующая иерархия обладает серьезными стимулами концентрироваться именно на формальной стороне соблюдения федеральных норм; к тому же сам контроль может стать трудоемкой бюрократической обязанностью, снижающей инициативу региональных политиков (в том числе препятствующей использованию ими «локального знания»). Решением данной проблемы (опять же из опыта КНР) является введение ответственности контролирующих и за результаты функциони-

рования исполнительных органов, а не только за формальное соблюдение контрольных функций [4].

Подводя итог, можно утверждать, что центру крайне сложно обеспечить сбор информации как за счет функционирования своей собственной иерархии, так и во взаимодействии с региональными властями. Проблема, однако, может оказаться еще более сложной: если до сих пор рассматривалась ситуация, в которой у регионов отсутствовали стимулы к «поддержке» центра, в федеративном государстве возможны ситуации, когда у регионов возникают стимулы противодействовать центру, в том числе за счет стратегического манипулирования информацией [34]. Именно эта проблематика рассматривается в следующем разделе.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ МАНИПУЛИРОВАНИЕ ИНФОРМАЦИЕЙ

Первая причина для искажения информации региональными органами власти связана с перераспределением ресурсов в федеративном государстве в рамках заданной институциональной среды. Манипулируя доступной центру информацией о регионах, последние могут «сдвинуть» баланс доступа к ресурсам в свою пользу. Например, речь идет о трансфертах, в том случае, когда их распределение не основано на заранее заданной жесткой формуле. Еще один пример — так называемый «стратегический сбор налогов» [30]: в федерациях, в которых региональные органы власти не могут самостоятельно менять ставки налогообложения, для них часто более привлекательным вариантом становится изменение «интенсивности сбора налогов» — например, снижая число налоговых проверок, они могут привлечь в регион инвестиции. Успешно реализовывать такую политику регионы могут только при недостаточности информации центра относительно налоговых доходов: если регионы сами осуществляют налоговое администрирование, центру действительно очень сложно проконтролировать реальные налоговые доходы экономических субъектов; если же администрирование осуществляется центром, региональные элиты должны вступить в альянсы с федеральными чиновниками на местах, чтобы установить контроль над информацией.

Однако манипулирование информацией может быть связано и с более фундаментальными проблемами — не только с взаимодействием в рамках тех или иных институтов, но и с изменением самой институциональной среды, то есть с переговорами о децентрализации между центром и регионами. Как и в любой ситуации переговоров, в данном случае и центр, и регионы сталкиваются с высокой степенью неопределенности. Во-первых, центр не обладает достоверной информацией о предпочтениях населения и элит региона в отношении децентрализации. В какой-то степени эти предпочтения сами

определяются региональной политикой – например, усилиями по созданию специфической «региональной идентичности», если последняя конструируется в противопоставлении центру; однако в какой степени такая политика действительно влияет на предпочтения населения, оценить крайне сложно. Во-вторых, центр не располагает информацией о «возможностях выхода» для региона – «альтернативном сценарии» в случае провала переговоров о децентрализации. Конечно, могут делаться оценки возникающих при этом издержек и преимуществ, однако на практике они часто сильно отклоняются от реальных последствий [27]. Впрочем, аналогичная информационная асимметрия в этой ситуации возникает и для региона – региональные элиты не знают, сколь существенными являются предпочтения центра в пользу той или иной модели децентрализации и к каким издержкам центр готов, чтобы предотвратить нежелательный сценарий развития событий [5].

Помимо описанной выше «статической» неопределенности, не менее важной можно считать «динамическую» неопределенность в переговорах между регионом и центром. Вне зависимости от того, какая схема в итоге была выбрана в рамках переговоров о децентрализации, со временем она приведет к перераспределению ресурсов по сравнению со статусом-кво – и, соответственно, возникает риск, что усилившаяся сторона потребует новых переговоров. Иначе говоря, опять же речь идет о достоверности обязательств – как региона, так и центра. Что касается регионов, одной из ключевых проблем, обсуждаемых в политико-экономической литературе, является вопрос – в какой степени децентрализация может быть использована региональными элитами «в свою пользу», чтобы накопить силы и влияние и воспользоваться ими для расширения автономии или даже сепарации в последующем [6; 8; 10; 11; 17; 19; 23; 24; 33; 39; 41; 42]. Несколько менее изученной является противоположная ситуация – центр использует контроль над ресурсами для ослабления региона и увеличения степени его зависимости от федерации [28].

Описанная проблема информационной асимметрии может считаться, наверное, ключевым источником нестабильности федеративных государств. Необходимо найти такой вариант распределения полномочий между центром и регионами, чтобы и в будущем, несмотря на изменения ресурсов, обе стороны оставались заинтересованы именно в текущем формате распределения власти. Такую систему принято называть «самоподдерживающимся федерализмом» [13; 18]. Хотя в какой-то степени он и зависит от формального распределения полномочий, не менее важным его аспектом является формирование соответствующей политической «культуры федерализма», поиск которой часто становится очень сложной задачей. В противном случае федеративное государство превращается в «маятник» колебаний между чрезмерной централизацией и чрезмерной децентрализацией – в зависимости от сдвига

равновесия ресурсов между центром и регионами, во многом именно этот процесс и наблюдался в прошедшие два десятилетия в России.

Существование информационной асимметрии в отношении предпочтений регионов и центра по поводу децентрализации и их возможностей выхода с неизбежностью порождает переговоры и конфликты, которые можно считать формой «взаимного обучения» — процесса, в котором обе стороны пытаются адекватно оценить ресурсы оппонента. При существовании национальных политических партий (или вертикальных коалиций, о которых шла речь выше) информационную асимметрию преодолеть проще за счет обмена информацией в рамках партии или коалиции, где и региональные, и центральные политики заинтересованы в реализации одной и той же цели. Ситуация гораздо сложнее, если центральные и региональные элиты четко отделены друг от друга. Такая ситуация является еще одной проблемой «этнического федерализма», когда автономия предоставляется регионам национальных или религиозных меньшинств, а формирующиеся в них элиты оказываются «оторваны» от федеральных. Однако существуют и более масштабные примеры — в современной России (в отличие, кстати, от предшествовавшего ей СССР и от большинства других крупных федеративных государств) региональные и «московская» элиты очень четко отделены друг от друга [26].

В такой ситуации и центр, и регионы стремятся «дать понять» другой стороне в переговорах, каким образом выглядят их предпочтения и возможности выхода, «посылая сигналы» своему партнеру по переговорам [25; 30]. Проблема состоит в том, что и у регионов, и у центра существуют серьезные стимулы «искажать» содержание отправленных ими сигналов. Например, центр может «завысить» готовность бороться за сохранение своих полномочий и контроля над регионом; региональные элиты могут попытаться показать, что для них автономия гораздо важнее, чем на самом деле, и попытаться «в обмен» получить привилегии у центра — именно так многие наблюдатели объясняют поведение российских регионов в 1990-е гг. [43]. Естественно, и центр, и регионы понимают, что сигнал, полученный ими, может быть искаженным, и «поверят» только относительно достоверным сигналам. В экономической теории «достоверность» сигнала в любых переговорах и на рынке определяется достаточно просто — сигнал должен быть достаточно «дорогим» для отправляющей стороны, сам по себе требовать значительной затраты ресурсов. Наоборот, «дешевые сигналы» — например, риторика, не связанная ни с какими конкретными действиями, — могут игнорироваться, такие сигналы принято называть «дешевой болтовней» (*cheap talk*). Увы, и «дорогие» сигналы в определенной ситуации могут искажаться, что делает ситуацию еще более сложной.

Одним из наиболее хорошо изученных типов сигналов, которые могут использоваться во взаимодействиях между центром и регионами, являются ре-

зультаты региональных выборов [15; 20; 32; 35]. В этом случае сигнал центру посылает уже не региональная элита, а население региона, причем посылает, как показано далее, сигнал заведомо искаженный. Допустим, регион стремится обеспечить себе привилегированный статус и для этого пытается показать центру, что региональные власти готовы идти «так далеко, как это только возможно» в борьбе за автономию. В этой ситуации избиратели могут рационально предпочесть голосование за «крайние» политические силы, ратующие за гораздо более высокий уровень децентрализации, чем тот, который на самом деле «предпочитает» население региона. Этот сигнал, очевидным образом, является «дорогостоящим» сигналом – ведь получившие на выборах поддержку населения региона радикальные группы проходят в региональный парламент, который становится гораздо более «требовательным» к центральной власти. Но в то же время сигнал является «искаженным»: на самом деле население региона вовсе не стремится к подобной радикальной автономии, предпочитая более умеренное решение. В демократических государствах именно этот феномен наблюдается в регионах, где после успеха на выборах сепаратистских партий население «внезапно» отказывается голосовать на референдумах за отделение (достаточно вспомнить опыт Квебека или шотландский референдум 2014 г.). Победа сепаратистов позволила региону получить более благоприятные условия от центра – а полное отделение уже выходит за рамки предпочтений избирателей. В странах с низким уровнем демократии, где контроль населения над избранными им же региональными властями ниже, последствия могут быть гораздо более плачевными – борьба региона за автономию или отделение может обрести собственную динамику, вопреки первоначальному намерению избирателей, и привести к полномасштабному конфликту.

НЕФОРМАЛЬНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

Последствием информационной асимметрии в отношениях центра и регионов, как уже указывалось выше, является рост неэффективности федеральной экономической политики: основываясь на неверных предпосылках, она с высокой вероятностью принимает неверные решения. Помимо этого, может возникнуть своего рода «косвенное соперничество» федеральной и региональной политики – как в случае с так называемой вертикальной налоговой конкуренцией, возникающей, если центр и регионы независимо друг от друга облагают налогом одну и ту же налоговую базу, являющейся одной из серьезнейших проблем систем налогообложения в федерациях [3]. В предельном же случае информационная асимметрия может стать одной из причин появления так называемой *неформальной децентрализации* – ситуации, когда реальное распределение полномочий между центром и регио-

нами сильно отличается от прописанного в нормативных актах. Пользуясь отсутствием у центра адекватной информации о происходящем в регионах, региональные органы власти могут с большей уверенностью реализовывать самостоятельную экономическую политику. Более того, на постсоветском пространстве в 1990-е гг. типичной была ситуация, когда и в унитарном государстве информационная асимметрия вела к утрате контроля центра над региональными администрациями, формально им же назначенными [2].

Неформальная децентрализация представляет собой вызов как для исследований, так и для государственной политики. С исследовательской точки зрения, она серьезно затрудняет корректное описание особенностей федеративной системы. Например, в России 1990-х гг. за формально достаточно централизованной системой скрывалась, как известно, высочайшая степень автономии регионов; в 2000-х гг. формальный российский федерализм скрывал де-факто централизованную систему федерального контроля над региональными властями, которая, в свою очередь, скрывала сложную систему неформальных отношений в российской политической системе [1]. Эмпирические исследования последствий неформальной децентрализации, за некоторыми исключениями [44], также отсутствуют.

С точки зрения экономической политики, неформальная децентрализация связана с рядом важных экономических эффектов, в результате которых ее последствия могут серьезно отличаться от последствий «эквивалентной ей» формальной децентрализации в федеративном государстве. В большинстве случаев *неформальная децентрализация, при прочих равных, менее эффективна, чем формальная* – в силу двух факторов.

Во-первых, если формальные институты децентрализации напрямую устанавливают те или иные правила игры, которым (в идеале) должны следовать и центр, и регионы, создание неформальных практик требует специальных усилий со стороны игроков. Эти усилия (связанные, например, с построением неформальных коалиций в бюрократическом аппарате) отвлекают внимание и ресурсы политиков (тем более, что обычно эти неформальные коалиции также являются предметом торга). Что еще важнее, инструменты, используемые для обеспечения той или иной схемы неформальной децентрализации, могут обладать серьезными побочными эффектами. Например, стратегический сбор налогов, упоминавшийся выше, ведет не только к перераспределению налогового дохода между центром и регионами, но и напрямую влияет на налогообложение предприятий, а, следовательно, воздействует на стимулы для реализации экономической деятельности.

Во-вторых, нормы неформальной децентрализации редко воспринимаются как столь же устойчивые, сколь и формальная децентрализация. Неустойчивость правил игры, в свою очередь, искажает стимулы для игроков.

Например, одним из преимуществ децентрализации, в которой региональные органы власти являются бенефициарами роста налогового дохода с территории региона, можно считать большее стремление региональных властей проводить политику, поддерживающую экономический рост, — ведь в этом случае региональные власти напрямую выигрывают от роста экономики региона и, следовательно, налогооблагаемой базы. Однако если доступ к доходам от региональной экономики основан на неформальных нормах и правилах (возникших в результате описанной выше информационной асимметрии), риск пересмотра этих правил в будущем является значительным (в случае изменения структуры информационных потоков). Следовательно, региональные власти будут в большей степени склонны к хищническому поведению, чем к поддержке роста. Наконец, региональные или центральные элиты могут прилагать значительные усилия к формализации неформальных норм, а эти усилия также могут сами по себе менять характер экономической политики (например, те или иные действия могут предприниматься региональной или центральной элитой не столько как самоцель, сколько как «сигнал», посылаемый центру в преддверии будущих переговоров, как уже упоминалось выше).

Впрочем, существует и ряд обстоятельств, которые делают именно неформальную децентрализацию эффективной альтернативой формальной. Возникают они в ситуации, когда политика центра определяется преимущественно поиском ренты бюрократией, стремящейся к максимальному «изъятию» ресурсов из подконтрольной ей территории. Формальная децентрализация нередко оставляет немало возможностей для такого поиска ренты. Особенность неформальной же децентрализации состоит в том, что центр не имеет доступа к информации о происходящем в регионах и, соответственно, ограничен в своих способностях изъятия ренты (в этой ситуации информационная асимметрия парадоксальным образом оказывается фактором, позволяющим, как минимум, избежать наименее эффективного варианта реализации экономической политики).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подведем основные итоги статьи. «Переток» информации между центром и регионами в федеративном государстве сталкивается с серьезными проблемами. Во-первых, у регионов нет стимулов к передаче «центру» корректной информации — такие стимулы, впрочем, отсутствуют и у бюрократической иерархии централизованного государства. Во-вторых, более того, у регионов есть серьезные стимулы исказить передаваемую в центр информацию — или как ресурс поиска ренты (например, стратегический сбор налогов), или в переговорах между центром и регионами по поводу приемлемого для них уров-

ня децентрализации. Преодолеть эти информационные искажения крайне сложно; отчасти их уровень связан с общей свободой движения информации в обществе, например, за счет развитых систем коммуникации и независимых СМИ (что, в свою очередь, как показано в [14], влияет на выбор дизайнера институтов федерации), или наличием «связывающих» региональные и центральные элиты неформальных коалиций или политических партий — но эффективность этих инструментов не следует переоценивать.

Главное последствие описанной в работе информационной асимметрии состоит в том, что *любая структура распределения полномочий между центром и регионами является принципиально неустойчивой*. По мере того, как обе стороны «выявляют» новую информацию, с неизбежностью будут меняться и представления об оптимальной экономической политике, что, в свою очередь, не может не привести к новым переговорам о распределении ресурсов и полномочий. Попытка «заморозить» ситуацию является бесполезной — она лишь приведет к появлению неформальной децентрализации со всеми ее издержками. Прекрасным примером понимания особенностей децентрализации в этом отношении является Китай — вот уже четверть века КНР является ареной постоянного торга между властями различного уровня (уездов, префектур, провинций и центра), постоянно «обменивающимися» ресурсами и полномочиями и согласовываемыми проводимые ими экономические меры (или, напротив, соперничающими между собой). Функционирование этой гибкой системы переговоров основано, впрочем, на наличии некоторых незыблемых принципов — так, понимание принципиальной неспособности центра к идеальному контролю ситуации на местах и эффективному сбору информации заставляет центр отказываться от попыток «полной» централизации, всегда признавая определенный уровень автономии субнациональных властей (аналогичный аргумент приводится в [26]). Понимание связанных с информационной асимметрией ограничений и отношение к децентрализации как к процессу постоянного экспериментирования, насколько можно судить, следует рассматривать как ключевой фактор успеха любой модели отношений центра и регионов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Либман А.М. Формальная и неформальная децентрализация и политические трансформации // *Общественные науки и современность*. 2012. № 4. С. 62–73.
2. Либман А.М. Циклы децентрализации на постсоветском пространстве // *Свободная мысль*. 2009. № 1. С. 19–30.
3. Либман А.М. Особенности налоговой политики в условиях вертикальной налоговой конкуренции // *Налоги и налогообложение*. 2005. № 11. С. 61–70.
4. Яковлев А.А. Стимулы в системе государственного управления и экономический рост. URL: <http://www.opes.ru/1759130.html> (дата обращения: 18.10.2014).

5. *Anesi V.* Secessionism and Minority Protection in an Uncertain World // *Journal of Public Economics*. 2012. Vol. 96. Pp. 53–61. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2011.08.004.
6. *Bakke K.M., Wibbels E.* Diversity, Disparity, and Civil Conflict in Federal States // *World Politics*. 2006. Vol. 59. Pp. 1–50. DOI: 10.1353/wp.2007.0013.
7. *Bednar J.* *The Robust Federation: Principles of Design*. New York: Cambridge University Press, 2009. 256 p.
8. *Bird R., Vaillancourt F., Roy-Cesar E.* Is Decentralization «Glue» or «Solvent» for National Unity? Mimeo, 2010. 43 p.
9. *Bo Z.* *Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility Since 1949*. Armonk: M.E. Sharpe, 2002. 183 p.
10. *Brancati D.* Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism? // *International Organization*. 2006. Vol. 60. Pp. 651–685. DOI: 10.1017/S002081830606019X.
11. *Brown G.K.* *The Political Economy of Secessionism: Identity, Inequality and the State*. Mimeo, 2010. 29 p.
12. *Chen Y., Li H., Zhou L.* Relative Performance Evaluation and the Turnover of Provincial Leaders in China // *Economics Letters*. 2005. Vol. 88. Pp. 421–425. DOI: 10.1016/j.econlet.2005.05.003.
13. *De Figueiredo R.J.P., Weingast B.R.* Self-Enforcing Federalism // *Journal of Law, Economics and Organization*. 2005. Vol. 21. Pp. 103–135. DOI: 10.1093/jleo/ewi005.
14. *Dreher A., Gehring K., Kotsogiannis C., Marchesi S.* Information Transmission within Federal Fiscal Architectures: Theory and Evidence. CESifo Working Paper No. 4400, 2013. 49 p.
15. *Eerola E., Määttänen N., Poutvaara P.* Citizen Should Vote on Secession. *Topics in Economic Analysis and Policy*. 2004. Vol. 4. Article 23. DOI: 10.2202/1538-0653.1312.
16. *Egorov G., Sonin K.* Dictators and Their Viziers: Endogenizing the Loyalty-Competence Trade-off // *Journal of the European Economic Association*. 2014. Vol. 9. Pp. 903–930. DOI: 10.1111/j.1542-4774.2011.01033.x.
17. *Elkins Z., Sides J.* Can Institutions Bring Unity in Multiethnic States? // *American Political Science Review*. 2007. Vol. 101. Pp. 693–708. DOI: 10.1017/S0003055407070505.
18. *Filippov M., Ordeshook P.C., Shvetsova O.* *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustaining Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 396 p.
19. *Garon J.-D.* Can Centralization Stabilize Federations? A Dynamic Reconsideration of the Centralization Problem. Mimeo, 2012. 59 p.
20. *Gradstein M.* Political Bargaining in a Federation: Buchanan Meets Coase // *European Economic Review*. 2004. Vol. 48. Pp. 983–999. DOI: 10.1016/j.euroecorev.2003.12.006.
21. *Grindle M.S.* Patrons and Clients in the Bureaucracy: Career Networks in Mexico // *Latin American Research Review*. 1977. Vol. 12. Pp. 37–66.
22. *Gruber W.* Career Patterns in Mexico's Political Elite // *Western Political Quarterly*. 1971. Vol. 24. Pp. 467–482. URL: <http://www.jstor.org/stable/446916> (дата обращения: 10.09.2014).
23. *Hechter M., Okamoto D.* Political Consequences of Minority Group Formation // *Annual Review of Political Science*. 2001. Vol. 4. Pp. 189–215. DOI: 10.1146/annurev.polisci.4.1.189.
24. *Jenne E.K.* A Bargaining Theory of Minority Demands: Explaining the Dog that Did not Bite in 1990s Yugoslavia // *International Studies Quarterly*. 2004. Vol. 48. Pp. 729–754. DOI: 10.1111/j.0020-8833.2004.00323.x.
25. *Kang Y.* Give me Liberty or Give me Pork – Ethnic Secession as a Bargaining Game // *Carroll Round Proceedings*. Washington: Georgetown University, 2009. Pp. 46–69.

26. *Krug B., Libman A.* Commitment to Local Autonomy in Non-Democracies: Russia and China Compared. Mimeo, 2014.
27. *Kumar V.* Negotiating Constitutions for Political Unions // *International Review of Law and Economics*. 2011. Vol. 31. Pp. 58–76. DOI: 10.1016/j.irl.2011.01.002.
28. *Lake D.A., Rothchild D.* Territorial Decentralization and Civil War Settlements // *Roeder P.G., Rothchild D.* (eds.) *Sustainable Peace: Power and Democracy After Civil Wars*. Ithaca: Cornell University Press, 2005. Pp. 109–132.
29. *Li H., Zhou L.-A.* Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China // *Journal of Public Economics*. 2005. Vol. 89. Pp. 1743–1762. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2004.06.009.
30. *Libman A.* Words or Deeds – What Matters? On the Role of Symbolic Action in Political Decentralization. // *Empirical Economics*. 2015. Forthcoming.
31. *Libman A., Feld L.P.* Strategic Tax Collection and Fiscal Decentralization: The Case of Russia // *German Economic Review*. 2013. Vol. 14. Pp. 449–482. DOI: 10.1111/geer.12004.
32. *Lorz O., Willmann G.* Size Versus Scope: on the Trade-Off Facing Economic Unions // *International Tax and Public Finance*. 2012. Vol. 20. Pp. 247–267. DOI: 10.1007/s10797-012-9223-2.
33. *Lustick I.C., Miodowink D., Eidelson R.J.* Secessionism in Multicultural States: Does Sharing Power Prevent or Encourage It? // *American Political Science Review*. 2004. Vol. 98. Pp. 209–229. DOI: 10.1017/S0003055404001108.
34. *Myerson R.B.* Moral Hazard in High Office and the Dynamics of Aristocracy. Mimeo, 2010. 42 p.
35. *Olofsgard A.* Secessions and Political Extremism: Why Regional Referenda Do not Solve the Problem // *Journal of the European Economic Association*. 2004. Vol. 2. Pp. 805–832. DOI: 10.1162/1542476042782279.
36. *Ostrom E.* Coping With Tragedies of the Commons // *Annual Review of Political Science*. 1999. Vol. 2. Pp. 493–535. DOI: 10.1146/annurev.polisci.2.1.493.
37. *Prendergast C.* A Theory of «Jes Man» // *American Economic Review*. 1993. Vol. 83. Pp. 757–770.
38. *Riker W.* *Federalism: Origin, Operations, Significance*. Boston: Little, Brown and Co., 1964. 172 p.
39. *Saiderman S.M., Lanoue D.J., Campenni M., Stanton S.* Democratization, Political Institutions and Ethnic Conflict: A Pooled Time-Series Analysis, 1985–1998 // *Comp Polit Stud* 2002. Vol. 35. Pp. 103–129. DOI: 10.1177/001041400203500108.
40. *Schultz A., Libman A.* Is There a Local Knowledge Advantage in Federations? Evidence from a Natural Experiment // *Public Choice*. 2015. Forthcoming.
41. *Sorens J.* Globalization, Secessionism, and Autonomy // *Electoral Studies*. 2004. Vol. 23. Pp. 727–752. DOI: 10.1016/j.electstud.2003.10.003.
42. *Sorens J.* Regionalism Against Secession: The Political Economy of Territory in Advanced Democracies // *Nationalism and Ethnic Politics*. 2008. Vol. 14. Pp. 325–360. DOI: 10.1080/13537110802289670.
43. *Treisman D.S.* Russia's «Ethnic Revival»: The Separatist Activism of Regional Leaders in a Post-Communist Order // *World Politics*. 1997. Vol. 49. Pp. 212–249. DOI: 10.1353/wp.1997.0006.
44. *Vu T.T., Zouikri M., Deffains B.* The Interrelation between Formal and Informal Decentralization and its Impact on Sub-Central Governance Performance: The Case of Vietnam // *CESifo Economic Studies*. 2014. Vol. 60. Pp. 613–652. DOI: 10.1093/cesifo/ifu003.

45. *Weingast B.R.* Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development // *World Development*. 2014. Vol. 53. Pp. 14–25. DOI: 10.1016/j.worlddev.2013.01.003.

46. *Xu C.* The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development // *Journal of Economic Literature*. 2011. Vol. 49. Pp. 1076–1151. DOI: 10.1257/jel.49.4.1076.

INFORMATION1 ASYMMETRY IN FEDERATIONS

A.M. Libman

Libman Alexander Mikhailovich – Doctor of Economics, Ph. D. in Economics, Research Fellow. German Institute for International and Security Affairs (Stiftung Wissenschaft und Politik). Länderallee 2, 14052 Berlin, Deutschland / Germany. E-mail: alibman@yandex.ru.

The paper investigates the problems of information transmission between levels of government in a federal state. The central government in a federation typically faces serious difficulties while collecting information on economic and political situation in the regions. There are two types of problems: lack of incentives for the regions to accurately collect information and strategic manipulation of information, which are discussed in the paper along with possible solutions. In particular, overcoming information asymmetry would require the development of national parties or informal coalitions of bureaucrats and politicians of the center and of the regions, creating incentives for regional politicians to back the successful functioning of the federal level. Furthermore, the paper discusses the issue of «informal decentralization», which emerges as a result of information asymmetry, and its consequences for the functioning of a federal state, including both advantages and disadvantages. We conclude that under information asymmetry the organization of the federation will inevitably turn into an issue of permanent negotiations and bargaining between the center and the regions, which functions as the information acquisition tool for optimal allocation of authorities in a federation.

Keywords: federation, center and regions interaction, information asymmetry, power, centralization, decentralization.

REFERENCES

1. Libman A.M. Formal and Informal Decentralization and Political Transformations. *Obshchestvennye Nauki i Sovremennost* [Social Sciences and Modernity], 2012, no. 4, pp. 62–73. (In Russian).
2. Libman A.M. Cycles of Decentralization in the Post-Soviet Space. *Svobodnaya Mysl* [Free Thought], 2009, no. 1, pp. 19–30. (In Russian).
3. Libman A.M. Features of Tax Policy in Terms of Vertical Tax Competition. *Nalogi i Nalogooblozhenie* [Taxes and Taxation], 2005, no. 11, pp. 61–70. (In Russian).
4. Yakovlev A.A. *Incentives in the System of Public Administration and the Economic Growth*. Available at: <http://www.opec.ru/1759130.html> (accessed 18 October 2014). (In Russian).
5. Anesi V. Secessionism and Minority Protection in an Uncertain World. *Journal of Public Economics*, 2012, vol. 96, pp. 53–61. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2011.08.004.

The study was conducted with the support program of Ministry of Education of China «MOE Project of Key Research Institute of Humanities and Social Sciences in Universities of China», project No. 11JJDGJW001.

6. Bakke K.M., Wibbels E. Diversity, Disparity, and Civil Conflict in Federal States. *World Politics*, 2006, vol. 59, pp. 1–50. DOI: 10.1353/wp.2007.0013.
7. Bednar J. *The Robust Federation: Principles of Design*. New York: Cambridge University Press, 2009. 256 p.
8. Bird R., Vaillancourt F., Roy-Cesar E. *Is Decentralization «Glue» or «Solvent» for National Unity?* Mimeo, 2010. 43 p.
9. Bo Z. *Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility since 1949*. Armonk: M.E. Sharpe, 2002. 183 p.
10. Brancati D. Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism? *International Organization*, 2006, vol. 60, pp. 651–685. DOI: 10.1017/S002081830606019X.
11. Brown G.K. *The Political Economy of Secessionism: Identity, Inequality and the State*. Mimeo, 2010. 29 p.
12. Chen Y., Li H., Zhou L. Relative Performance Evaluation and the Turnover of Provincial Leaders in China. *Economics Letters*, 2005, vol. 88, pp. 421–425. DOI: 10.1016/j.econlet.2005.05.003.
13. De Figueiredo R.J.P., Weingast B.R. Self-Enforcing Federalism. *Journal of Law, Economics and Organization*, 2005, vol. 21, pp. 130–135. 103–134 DOI: 10.1093/jleo/ewi005.
14. Dreher A., Gehrling K., Kotsogiannis C., Marchesi S. *Information Transmission within Federal Fiscal Architectures: Theory and Evidence*. CESifo Working Paper No. 4400, 2013. 49 p.
15. Eerola E., Määttänen N., Poutvaara P. Citizen Should Vote on Secession. *Topics in Economic Analysis & Policy*, vol. 4, Issue 1. DOI: 10.2202/1538-0653.1312.
16. Egorov G., Sonin K. Dictators and Their Viziers: Endogenizing the Loyalty-Competence Trade-off. *Journal of the European Economic Association*, 2014, vol. 9, pp. 903–930. DOI: 10.1111/j.1542-4774.2011.01033.x.
17. Elkins Z., Sides J. Can Institutions Bring Unity in Multiethnic States? *American Political Science Review*, 2007, vol. 101, pp. 693–708. DOI: 10.1017/S0003055407070505.
18. Filippov M., Ordeshook P.C., Shvetsova O. *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustaining Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 396 p.
19. Garon J-D. *Can Centralization Stabilize Federations? A Dynamic Reconsideration of the Centralization Problem*. Mimeo, 2012. 59 p.
20. Gradstein M. Political Bargaining in a Federation: Buchanan Meets Coase. *European Economic Review*, 2004, vol. 48, pp. 983–999. DOI: 10.1016/j.euroecorev.2003.12.006.
21. Grindle M.S. Patrons and Clients in the Bureaucracy: Career Networks in Mexico. *Latin American Research Review*, 1977, vol. 12, pp. 37–66.
22. Gruber W. Career Patterns in Mexico's Political Elite. *Western Political Quarterly*, 1971, vol. 24, pp. 467–482. Available at: <http://www.jstor.org/stable/446916>. (accessed 10 September 2014).
23. Hechter M., Okamoto D. Political Consequences of Minority Group Formation. *Annual Review of Political Science*, 2001, vol. 4, pp. 189–215. DOI: 10.1146/annurev.polisci.4.1.189.
24. Jenne E.K. A Bargaining Theory of Minority Demands: Explaining the Dog that did not Bite in 1990s Yugoslavia. *International Studies Quarterly*, 2004, vol. 48, pp. 729–754. DOI: 10.1111/j.0020-8833.2004.00323.x.
25. Kang Y. Give me Liberty or Give me Pork – Ethnic Secession as a Bargaining Game. *Carroll Round Proceedings*. Washington: Georgetown University, 2009, pp. 46–69.
26. Krug B., Libman A. *Commitment to Local Autonomy in Non-Democracies: Russia and China Compared*. Mimeo, 2014.

27. Kumar V. Negotiating Constitutions for Political Unions. *International Review of Law and Economics*, 2011, vol. 31, pp. 58–76. DOI: 10.1016/j.irl.2011.01.002.
28. Lake D.A., Rothchild D. Territorial Decentralization and Civil war Settlements. Roeder P.G., Rothchild D. (eds.) *Sustainable Peace: Power and Democracy After Civil Wars*. Ithaca: Cornell University Press, 2005, pp. 109–132.
29. Li H., Zhou L.-A. Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China. *Journal of Public Economics*, 2005, vol. 89, pp. 1743 – 1762. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2004.06.009.
30. Libman A. Words or Deeds – What Matters? On the Role of Symbolic Action in Political Decentralization. *Empirical Economics*, 2015. Forthcoming.
31. Libman A., Feld L.P. Strategic Tax Collection and Fiscal Decentralization: The Case of Russia. *German Economic Review*, 2013, vol. 14, pp. 449–482. DOI: 10.1111/geer.12004.
32. Lorz O., Willmann G. Size Versus Scope: on the Trade-Off Facing Economic Unions. *International Tax and Public Finance*, 2012, vol. 20, pp. 247–267. DOI: 10.1007/s10797-012-9223-2.
33. Lustick I.C., Miodowink D., Eidelson R.J. Secessionism in Multicultural States: Does Sharing Power Prevent or Encourage It? *American Political Science Review*, 2004, vol. 98, pp. 209–229. DOI: 10.1017/S0003055404001108.
34. Myerson R.B. *Moral Hazard in High Office and the Dynamics of Aristocracy*. Mimeo, 2010. 42 p.
35. Olofsgard A. Secessions and Political Extremism: Why Regional Referenda Do not Solve the Problem. *Journal of the European Economic Association*, 2004, vol. 2, pp. 805–832. DOI: 10.1162/1542476042782279.
36. Ostrom E. Coping With Tragedies of the Commons. *Annual Review of Political Science*, 1999, vol. 2, pp. 493–535. DOI: 10.1146/annurev.polisci.2.1.493.
37. Prendergast C. A Theory of «Jes Man». *American Economic Review*, 1993, vol. 83, pp. 757–770.
38. Riker W. *Federalism: Origin, Operations, Significance*. Boston: Little, Brown and Co., 1964. 172 p.
39. Saiderman S.M., Lanoue D.J., Campenni M., Stanton S. Democratization, Political Institutions and Ethnic Conflict: A Pooled Time-Series Analysis, 1985–1998. *Comp Polit Stud* 2002, vol. 35, pp. 103–129. DOI: 10.1177/001041400203500108.
40. Schultz A., Libman A. Is There a Local Knowledge Advantage in Federations? Evidence from a Natural Experiment. *Public Choice*, 2015. Forthcoming .
41. Sorens J. Globalization, Secessionism, and Autonomy. *Electoral Studies*, 2004, vol. 23, pp. 727–752. DOI: 10.1016/j.electstud.2003.10.003.
42. Sorens J. Regionalism Against Secession: The Political Economy of Territory in Advanced Democracies. *Nationalism and Ethnic Politics*, 2008, vol. 14, pp. 325–360. DOI: 10.1080/13537110802289670.
43. Treisman D.S. Russia's «Ethnic Revival»: The Separatist Activism of Regional Leaders in a Post-Communist Order. *World Politics*, 1997, vol. 49, pp. 212–249. DOI: 10.1353/wp.1997.0006.
44. Vu T.T., Zouikri M., Deffains B. The Interrelation between Formal and Informal Decentralization and its Impact on Sub-Central Governance Performance: The Case of Vietnam. *CESifo Economic Studies*, 2014, vol. 60, pp. 613–652. DOI: 10.1093/cesifo/ifu003.
45. Weingast B.R. Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development. *World Development*, 2014, vol. 53, pp. 14–25. DOI: 10.1016/j.worlddev.2013.01.003.
46. Xu C. The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development. *Journal of Economic Literature*, 2011, vol. 49, pp. 1076–1151. DOI: 10.1257/jel.49.4.1076.