

Глава 5

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ВЫБОР: ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ ДЕМОКРАТИЧЕС- КОГО ГОСУДАРСТВА

В этой главе в центре внимания будет находиться взаимосвязь между рациональным поведением индивидов и функционированием политических институтов демократии. Государство — продукт взаимодействия людей, и в то же время политическое устройство государства в огромной степени определяет интересы и возможности индивидов в сферах производства общественных благ и перераспределения. Одни и те же люди в разной институциональной среде ставят перед собой несхожие экономические цели и прибегают к неодинаковым средствам их реализации. Вместе с тем сама институциональная среда не существует вне поведения индивидов и независимо от принимаемых ими решений.

Экономист рассматривает государство со своей специфической точки зрения. Он вписывает институты государства в единый контекст с институтами рынка. Без этого невозможно получить достаточно полное представление об условиях, в которых используются ограниченные ресурсы, производятся частные и общественные блага, а люди стремятся максимизировать значения своих функций полезности. Взгляд экономической теории на государство, конечно, отличается некоторой односторонностью, но эта односторонность помогает вычленять те аспекты политических процессов, которые принципиально важны для экономики общественного сектора.

Глава открывается анализом основных экономических ролей участников общественного выбора и вытекающих из этих ролей особенностей поведения, в частности, так называемого рационального неведения избирателей. Рассматриваются основы взаимоотношений избирателей с политическими партиями в условиях представительной демократии и феномен обмена голосами. Затем в центре внимания оказываются группы специальных интересов, погоня за рентой, политический деловой цикл и модель поведения бюрократии. Завершается глава обзором изъянов государства.

5.1

Избиратели, политики, чиновники

Экономическая теория, в принципе, исходит из того, что доминирующей тенденцией поведения людей является рациональность. Теория рационального поведения в политической сфере разработана Дж. Бьюксеном, Г'. Таллоком и рядом других экономистов.

В свете собственных предпочтений индивид непротиворечиво оценивает имеющиеся в его распоряжении альтернативы и выбирает те, которые способны принести ему максимальную полезность. Естественно, люди, регулярно сталкивающиеся с разными наборами альтернатив, ведут себя различным образом, даже если им не присущи значительные психологические различия. Набор альтернатив, с которым имеет дело человек, зависит от его положения в обществе и роли, которую он играет в тот или иной момент.

Например, рыночное поведение покупателей отличается от рыночного поведения продавцов. Первые стремятся получить наиболее устраивающие их товары и услуги и в то же время израсходовать как можно меньше денежных средств. Вторых, напротив, устраивает максимальный объем продаж в денежном выражении, а стремятся они к тому, чтобы реализовать товары и услуги и получить как можно больше прибыли. Различие коренится, конечно, не в том, что какая-либо из сторон ведет себя нерационально, а в том, что роли продавцов и покупателей предполагают разные пути (наборы возможностей) улучшения значений функций полезности. Смена ролей, а она происходит с каждым человеком и, как правило, достаточно часто, влечет за собой замену множества допустимых альтернатив и отношения к ним.

Всякий индивид занимает определенное положение не только по отношению к институтам рынка, но также и к институтам государства. Если первые образуют рамки и правила добровольной координации действий через обмен, то вторые — рамки и правила тех действий, которые так или иначе связаны с принуждением,

основанным на законе. Одни люди распоряжаются принуждающей силой государства, к другим она применяется. Как и на рынке, эти роли могут меняться, но в каждый данный момент времени роли задают своего рода пространство поведения человека.

Ключевая черта демократии состоит в том, что все члены общества¹ в конечном счете причастны к определению путей использования принуждающей силы государства. С этой точки зрения, они занимают равное положение. Но причастность и равенство, о которых идет речь, на деле проявляются главным образом в процессе выборов и референдумов. Следовательно, рядовой гражданин выступает по отношению к демократическому государству прежде всего в роли *избирателя*. Набор альтернатив, с которыми он в этом качестве имеет дело, представляет собой список кандидатов на выборные посты или возможные варианты ответов на референдуме.

Отметим, что, вообще говоря, выбор избирателя более ограничен, чем выбор покупателя на рынке. Последний непосредственно выбирает из всей доступной совокупности товаров и услуг и располагает богатой информацией об экономических условиях их производства, заключенной в рыночных ценах. Первому же чаще всего предлагается небольшое число альтернативных программ, каждая из которых относится к производству сразу многих общественных благ и содержит лишь весьма приблизительное описание предполагаемой перспективы. Закономерен вопрос, почему человек, выступая в качестве потребителя общественных благ, готов довольствоваться гораздо более скудной информацией и узким выбором, чем когда он же выступает в качестве потребителя частных благ. Причина, очевидно, не в том, что общественные блага менее значимы с точки зрения благосостояния индивидов. Действительная причина будет раскрыта в следующем параграфе.

Роль избирателей не единственная, в которой практически все граждане выступают по отношению к государству в связи с производством общественных благ и осуществлением перераспределения. Гражданин является также *налогоплательщиком* и *получателем выгод* от выполнения государством его экономических функций. В обеих этих ролях гражданин оценивает альтернативы, касающиеся его собственных действий, которые предпринимаются *в ответ* на действия государства. Избиратель голосует так, чтобы впоследствии выиграть в качестве налогоплательщика и получателя выгод. А после того как политический курс одобрен, индивид реагирует на него, выбирая линию собственного поведения, с тем чтобы платить меньше налогов и получать больше выгод. Прогнозирование и анализ этого выбора составляет едва ли не центральную проблему экономики общественного сектора.

¹ Точнее, все, кто обладает избирательным правом.

На этапе формирования политического курса избиратели взаимодействуют с профессиональными *политиками*. Миссия последних — формулировать варианты развития общества (с экономической точки зрения — варианты развития общественного сектора), представлять их на суд избирателей и обеспечивать реализацию одобренных вариантов. К этому следует добавить еще две важные функции. Избиратели обычно санкционируют лишь весьма общо сформулированную стратегию действий в общественном секторе. Ее *конкретизация* — функция политиков. В той мере, в какой она выполняется представительными органами, конкретизация, в свою очередь, предполагает принятие коллективных решений путем голосования и связана с проблемами, о которых говорилось в предыдущей главе. Разумеется, разработка и принятие детальных программ функционирования общественного сектора — задача не только представительных, но и исполнительных органов в пределах их полномочий. Наряду с этим политики *контролируют* работу тех, кто занят в общественном секторе.

Политика можно уподобить предпринимателю в том отношении, что он на свой страх и риск предлагает потребителям некие экономические блага, в данном случае общественные, причем находится в состоянии конкуренции и оказывается жизнеспособным в своей роли, только если получает одобрение тех, кому блага предназначены. Предприниматель находит одобрение в спросе на товары и услуги, политик — в *голосах избирателей*. Впрочем, существенна и разница. Предприниматель должен производить предлагаемые блага за свой счет, он вынужден тщательно соизмерять издержки и выгоды, критерий успеха для него — прибыль. Политик должен самостоятельно изыскивать ресурсы только для ведения предвыборных кампаний, а в случае победы может использовать ресурсы государства для реализации своих программ.

Модели поведения политика строятся, как правило, на базе предположения, что он стремится *максимизировать поддержку электората*, т. е. количество голосов, подаваемых в его пользу. Это не значит, конечно, что любой политик готов поступиться своими взглядами ради того, чтобы уловить сиюминутные настроения избирателей. Речь идет о критерии выбора среди альтернатив, которые данный политик рассматривает в качестве допустимых. Если, отбирая варианты действий, политик недостаточно ориентируется на электорат, он неизбежно проиграет выборы и сойдет со сцены. Таким образом, получение максимальной поддержки избирателей не только является мотивом, субъективно присущим каждому активному участнику политической жизни, но и объективно характеризует тех, кто способен в этой жизни преуспеть.

Принятие решений, касающихся общественного сектора, не ограничивается голосованием избирателей и принципиальными суждениями политиков. Преобладающая часть повседневных решений принимается *государственными служащими*, иначе говоря, *работниками аппарата управления, чиновниками, бюрократами* (некоторые из этих синонимов имеют негативную окраску, но мы от нее отвлекаемся).

Как правило, отдельное решение чиновника далеко уступает решениям избирателей и политиков по масштабам и глубине воздействия на общественный сектор. Но в совокупности служащие принимают столь много решений, что если в них просматривается некоторая общая тенденция, то эта тенденция многое определяет в развитии общественного сектора в целом.

Пространство поведения чиновника задается, с одной стороны, политическим курсом, в реализации которого он должен участвовать, а с другой — конкретными должностными обязанностями и полномочиями. Некоторые служащие могут быть горячими приверженцами партии, находящейся в данный момент у власти, другие — относиться к ней с антипатией, третьи — быть вообще индифферентными к политике. В конечном счете это не так уж важно. Основная тенденция рационального поведения бюрократа — выбор вариантов, обеспечивающих как минимум сохранение должности и по возможности повышение статуса. На положении конкретного чиновника (в отличие от политического лидера) мало сказывается состояние общественного сектора в целом. Существенно благополучие отдельно взятого ведомства, а еще важнее — одобрение непосредственного руководства. Отсюда многократно отмеченная приверженность служащих так называемым ведомственным интересам, которая детерминирована вполне объективно. Проблема в том, чтобы сами интересы ведомств были разумно направлены и в достаточной степени сбалансированы, а это зависит от политических решений, определяющих общие задачи аппарата управления.

Избиратели и политики главным образом ставят задачи, касающиеся развития общественного сектора. Чиновники обязаны эти задачи решать. Естественно, им присуще стремление к тому, чтобы задания были не слишком напряженными, а также к получению в свое распоряжение как можно больших ресурсов. Служащие, которым предстоит заниматься решением той или иной задачи, нередко принимают участие в ее определении. Причина в том, что именно они располагают наиболее детальной информацией о состоянии дел на конкретных участках общественного сектора. Эта информация — важнейший ресурс государственного служащего, помогающий защищать и улучшать свое положение. Будучи заинтересованными и способными оказывать давление в пользу уменьшения напряженности заданий и увеличения допустимых затрат на их решение, чиновники формируют тенденцию к относительной неэффективности общественного сектора. Подробнее с этой тенденцией мы познакомимся в параграфе 5.8.

Итак, линия развития общественного сектора формируется в процессе постоянного взаимодействия избирателей, политиков и чиновников, которым присущи разнонаправленные интересы. Именно поэтому процессы, протекающие в общественном секторе, в действительности далеко не всегда соответствуют нормативным представлениям.

5.2

Рациональное неведение

Как объяснить готовность типичного избирателя довольствоваться сравнительно скудной информацией об общественных благах и программах перераспределения, делегируя политикам право делать выбор от своего имени? Вопрос закономерен, поскольку в сфере потребления частных благ покупатель стремится собрать как можно больше сведений о предлагаемых товарах и редко передоверяет свой выбор посторонним лицам. Между тем потребление общественных благ, столь же сколь и частных, влияет на значения функций полезности, и, как показано в параграфе 1,6, через общественный сектор расходуется до половины, а иногда и больше средств, в конечном счете заработанных индивидами.

Нам предстоит показать, что сам коллективный характер решения и вытекающих из него последствий обуславливает меньшую по сравнению с частным выбором заинтересованность в том, чтобы решение в целом было максимально эффективным.

Представим себе, что некто намерен приобрести частное благо, предполагаемая стоимость которого 1000 руб., и одновременно должен в роли налогоплательщика принять участие в финансировании новой программы общественных расходов, предполагаемый размер которых составляет 100 млрд. руб. Общая численность налогоплательщиков, за счет которых предстоит финансировать программу, составляет 100 млн. человек, так что на каждого в соответствии с предположением придется по 1000 руб. дополнительного налога. Покупатель располагает информацией, что есть шанс приобрести интересующий его товар на 10% дешевле, если тщательно поискать. Есть основания считать, что поиски закончатся успехом с вероятностью 0,5. Тогда имеет смысл затратить время и усилия, эквивалентные сумме в пределах 50 руб., чтобы как можно подробнее выяснить, где и по каким ценам продается данный товар.

Пусть в отношении программы общественных расходов также есть основания подозревать, что сбор дополнительной информации может с вероятностью 0,5 выявить возможности экономии в размере 10%. Чиновники, отвечающие за подготовку программы, не имеют серьезных стимулов добиваться ее сокращения. Налогоплательщики же, в принципе, заинтересованы потратить до 5 млрд. руб. ради получения соответствующих сведений. С точки зрения *совокупных* выгод и издержек всех налогоплательщиков такие затраты были бы эффективны. Однако с точки зрения каждого из них *в отдельности* ситуация выглядит по-другому.

Ожидаемая экономия для отдельного налогоплательщика составляет всего 50 руб. ($1000 \cdot 0,1 \cdot 0,5$). Затратить же требуется 5 млрд. руб. Чтобы собрать их при участии всех налогоплательщиков, необходимо коллективное действие. Рацио-

нальное поведение индивида в отношении такого действия предполагает позицию безбилетника. А для одного налогоплательщика затраты многократно превышают ожидаемый эффект.

Информация об общественном благе сама зачастую является общественным благом. Если ее поставку не обеспечивает государство, рациональным для индивида может быть отказ от поисков такой информации, даже если для группы, в которую он входит, затраты на получение этой информации способны окупиться. Данный феномен принято называть *рациональным неведением*.

Этот феномен имеет две стороны. Во-первых, коллективный характер решения означает, что при большом числе участников позиция отдельного индивида не имеет большого значения. Допустим, что кто-то уже располагает информацией о менее дорогостоящем варианте производства общественного блага. Однако решение принимают все вместе, и, чтобы распространить информацию, о которой идет речь, требуются существенные затраты. Вообще коллективное решение предполагает, что влияние индивида на исход выбора невелико, а это, при прочих равных условиях, снижает заинтересованность в выработке и демонстрации обоснованной точки зрения. Итак, роль индивида в *принятии* решения ограничена. Во-вторых, на него приходится лишь малая часть выгод и издержек, которые формируются в процессе *реализации* решения. Это также ограничивает индивидуальную заинтересованность в том, чтобы вносить значительный вклад в общественный выбор. Чем многочисленнее группа, принимающая решение, тем ярче проявляется описанный феномен.

Рациональное неведение в большой степени влияет на общественный выбор. Именно этим в первую очередь объясняется незаинтересованность большинства избирателей в проведении частых референдумов, на которых они могли бы высказать свои точки зрения по наиболее важным политическим вопросам, а также готовность довольствоваться, как правило, расплывчатыми обещаниями кандидатов на выборные должности. Более того, даже минимальный интерес к таким обещаниям и само участие в выборах при наличии большого числа голосующих оказывается нерациональным с точки зрения вполне эгоистического избирателя, и теория общественного выбора вынуждена объяснять политическую активность рядовых граждан наличием альтруистических мотивов, стремлением к самовыражению и т. д.

С рациональным неведением связан феномен так называемой *фискальной иллюзии*, который заключается в недооценке налогоплательщиками альтернативных издержек производства общественных благ. Представители государства, непосредственно заинтересованные в расширении его активности, способны убеждать граждан в целесообразности налогового финансирования за рамками, в которых предельные издержки создания общественного блага не превышают действительного значения предельной выгоды, которую это благо приносит типичному потребителю.

Рациональное неведение проявляется в поведении не только избирателей, но и членов коллективных органов государства и местного самоуправления: парламентов, различного рода комитетов, комиссий и т. п. Конечно, в подобных случаях уже в силу несопоставимо меньшего, чем все население, числа участников общественного выбора этот феномен дает о себе знать гораздо слабее. Однако, с одной стороны, неспособность индивида полностью предопределить решение, а с другой — разделение политической ответственности между всеми участниками ослабляют заинтересованность в глубокой проработке собственной позиции. Мы увидим, что это, в частности, облегчает действие групп специальных интересов.

В силу рационального неведения общественный выбор, при прочих равных условиях, уступает частному в полноте выявления допустимых альтернатив и тщательности их оценки.

5.3

Представительная демократия

В современных государствах избиратели, как правило, непосредственно не принимают решений, касающихся производства того или иного общественного блага, размеров конкретного налога и т. п. Как уже отмечалось выше, это — функция политиков, которые благодаря голосам избирателей получают право распоряжаться ресурсами государства. В борьбе за голоса политики объединяются в *партии*, которые выдвигают политические программы и оказывают своим представителям систематическую поддержку,

Рассмотренные в предыдущей главе закономерности коллективного принятия решений, разумеется, распространяются на выборы органов власти в условиях представительной демократии. В частности, сохраняется сила теорема о медианном избирателе. Важно напомнить, впрочем, что она относится лишь к ситуациям, когда оцениваемые альтернативы можно расположить на одной шкале. Применительно к выборам между партиями и их кандидатами это соответствует сведению многообразия политических программ к спектру типа: "правые — левые", "консерваторы — либералы" и т. п. Подобный спектр действительно обнаруживается во многих зрелых демократиях, особенно тяготеющих к двух-партийной системе.

Однако в реальной политической жизни необязательно каждый из избирателей пользуется своим правом на участие в голосовании. Если программы двух кандидатов на выборную должность чрезмерно сближаются, тяготея к медианной позиции, то избиратели могут проявить *безразличие*. Значение может

иметь также *отчуждение* от кандидата, программа которого слишком далека от позиции избирателя, даже если она относительно ближе ему, чем программы других кандидатов. В обоих случаях активность избирателей снижается, что при определенных условиях может сказаться на результатах голосования. Существенно, как расположена *мода* (или моды) распределения избирателей по их отношению к программам, т. е. в каких областях политического спектра происходит **концентрация предпочтений** избирателей.

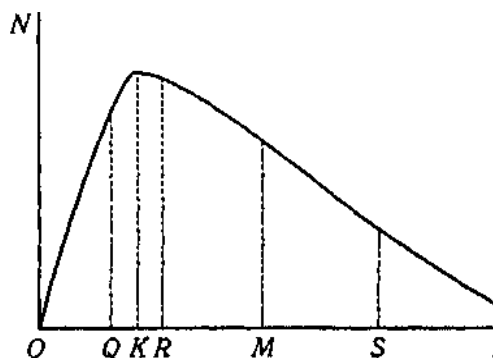


Рис. 5.1

и K может оказаться менее значимым, чем отдаленность обеих этих позиций (в том числе и более близкой ему M) от его собственных взглядов, так что этот избиратель не станет голосовать. В то же время те, кто привержены, например, Q и R , примут участие в голосовании за кандидата, отстаивающего позицию K . В подобной ситуации кандидат, принимающий точку зрения медианного избирателя, может проиграть.

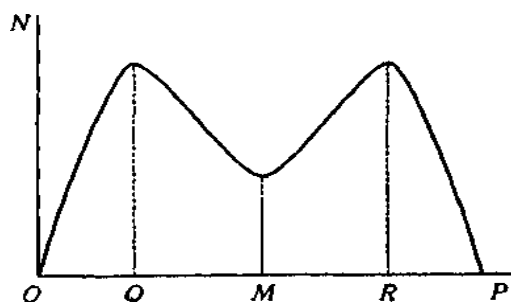


Рис. 5.2

Пусть предпочтения избирателей распределены так, как показано на рис. 5.1. На нем по оси P откладываются некоторым образом проранжированные позиции избирателей, по оси N — их число, соответствующее той или иной позиции, M — точка, фиксирующая медианную позицию, а K — точка, отвечающая модальной позиции. Если бы не было безразличия и отчуждения, победа была бы гарантирована кандидату, занявшему позицию M . Однако, например, для избирателя, приверженного позиции S , различие между M

Особенности рассмотренного случая связаны с тем, что распределение позиций избирателей являлось **асимметричным**, хотя и **унимодальным**. Отклонение от точки зрения медианного избирателя может быть обусловлено и **полимодальностью** распределения.

Обратимся к рис. 5.2. На нем P , N и M обозначают то же, что на предыдущем рисунке. Q и R — две модальные позиции, вокруг которых концентрируются предпочтения избирателей. Ситуация, изображенная на рисунке,

предполагает *поляризацию* общественных настроений. Если феномен отчуждения ярко выражен, т. е. избиратели склонны голосовать лишь за тех кандидатов, чьи мнения очень близки к их собственным, то выборы могут свестись к соперничеству тех политиков, чьи платформы соответствуют Q и R . Если же отчуждение выражено не столь сильно и избиратели готовы голосовать за политиков, имеющих лишь *относительно* более близкие им взгляды (например, по принципу "наименьшего зла"), то и в случае поляризации способна победить медианная позиция.

5.4

Обмен голосами

Если предметами общественного выбора становятся варианты решения сразу нескольких самостоятельных вопросов, то может сложиться ситуация, когда участники выбора прибегнут к *обмену голосами* (в литературе на русском языке имеются примеры использования по отношению к этому явлению также английского термина *логроллинг*)¹. Стремление обмениваться голосами предполагает, что участник *в неодинаковой степени заинтересован* в победе предпочитаемых им альтернатив по разным вопросам.

Обратимся к простейшему примеру. Пусть двум участникам, например политическим партиям, имеющим равные количества голосов в парламенте, предстоит решить два вопроса. Первый из них касается программы наращивания военных расходов (B), второй — программы увеличения расходов на культуру (K). Первый участник (обозначим его I) выступает в пользу B , но против K , второй, которого обозначим II , — наоборот. Будем считать, что каждая из партий адекватно отражает предпочтения своего электората, причем внутри электората партии предпочтения полностью одинаковы.

Если оставить в стороне интенсивность предпочтений, ни одна из программ не получит поддержки обеих партий. Но допустим, что для типичного члена электората I принятие B эквивалентно чистому выигрышу в 100 денежных единиц,

¹ Вообще говоря, проблема обмена голосами обусловлена самой природой коллективного принятия решений, и необязательно, что обмен совершается в государственных органах. Однако на практике логроллинг характерен именно для представительных органов государства и местного самоуправления, поскольку именно в них один и тот же круг людей постоянно прибегает к голосованию для принятия решений по разнообразным вопросам и существуют технические возможности обмена. В этой связи логроллингу уделяется место в данной, а не в предыдущей главе.

а принятие K — проигрышу в 50 денежных единиц. Подразумевается, что как выигрыш, так и проигрыш отражают положительную или отрицательную полезность программ, а также налоги, которые необходимо уплатить для их финансирования. В описанной ситуации для I победа B важнее, чем поражение K . Иными словами, предпочтение по одному вопросу выражено сильнее, чем по другому. Может случиться так, что для II , в свою очередь, принятие K важнее, чем поражение B ; например, чистый выигрыш от K для типичного избирателя II составляет 80 единиц, а чистый проигрыш от B — только 60 единиц. Тогда I и II имеет смысл обменяться голосами. В обмен на поддержку B II проголосует за K и наоборот.

Результатом логроллинга в подобных обстоятельствах оказывается *улучшение по Парето*. Совместное принятие B и K по сравнению с отказом от обеих программ, означает для избирателя партии I выигрыш, эквивалентный 50 денежным единицам, а для избирателя II — выигрыш, эквивалентный 20 единицам. В данном случае мы сталкиваемся с частным случаем преимуществ от обмена.

Вместе с тем логроллинг нередко имеет и негативные последствия. Очевидно, что нести их могут не сами участники добровольного обмена голосами, которые не станут действовать себе в ущерб, а те, кто в обмене не участвует. Проблема негативных аспектов логроллинга — типичная проблема экстерналий.

Представим себе, что программы B и K дебатировались в парламенте, в котором представлены не только партии I и II , но также партия III . Пусть партиям I и II принадлежит по 30% мест и каждая из них выступает от имени 30 млн. избирателей, а партия III имеет 40% мест и ее поддерживают 40 млн. избирателей. Предпочтения избирателей каждой из партий по-прежнему считаются гомогенными. Положительные или отрицательные величины индивидуального чистого выигрыша типичных сторонников каждой партии в случае принятия программ B и K приведены в табл. 5.2 (для I и II ничего не меняется по сравнению с предыдущим примером).

Таблица 5.1. Чистый выигрыш сторонников трех партий (в денежных единицах)

	<i>Принятие B</i>	<i>Принятие K</i>
I	100	-50
II	-60	80
III	-50	-50

При отсутствии логроллинга и программа B , и программа K получили бы только по 30% голосов и были бы отвергнуты. Однако соглашение между партиями

I и II обеспечивает принятие обеих программ 60% голосов. Но в проигрыше оказывается партия III, точнее, ее электорат. Это может означать, например, что сторонникам партии III придется платить дополнительные налоги для финансирования программ, которые не приносят им ощутимых выгод.

Допустим, что приращения несхожих индивидуальных функций полезности могут сопоставляться и суммироваться. Тогда исходя из цифр, представленных в табл. 5.2, получаем, что принятие программ *B* и *K* эквивалентно для общества суммарным потерям в размере 1,9 млрд. денежных единиц. При этом электорат партии I получает в конечном счете выигрыш в размере 1,5 млрд. единиц, а электорат II — выигрыш в 600 млн. единиц. В то же время 40 млн. избирателей партии III терпят ущерб, эквивалентный в совокупности 4 млрд. руб. Итак, обмен голосами в подобной ситуации оказывается *предпосылкой перераспределения*.

Ситуация перераспределения, как обычно, провоцирует образование неустойчивых коалиций. Так, партия III, чтобы уменьшить потери своего электората, может договориться с партией I о поддержке программы *B* с условием голосовать против программы *K*. Более того, предметом одновременной договоренности между этими партиями может стать также принятие некоей третьей программы, от которой выиграли бы избиратели III, но понес потери электорат II. Со своей стороны партия II, вероятно, попыталась бы предложить III более выгодные условия и т. д. В результате торг мог бы продолжаться бесконечно.

Еще одна проблема, связанная с логроллингом, касается *стратегического поведения*. Участники обмена голосами заинтересованы вводить друг друга в заблуждение. Это может происходить двояким образом. Во-первых, участник способен скрывать свою приверженность той или иной альтернативе, изображая себя ее противником. Он может потребовать каких-то уступок от явных сторонников данной альтернативы за то, что проголосует за нее якобы против воли. Уступка способна заключаться, например, и том, чтобы поддержать еще одно решение, выгодное этому участнику. Во-вторых, договоренность голосовать определенным образом в обмен на уступки может быть нарушена. Особенно легко это сделать при тайном голосовании. Недобросовестность в данном случае выглядит рациональной, а добросовестный участник договоренности оказался бы в проигрыше.

Итак, обмен голосами служит инструментом улучшения положения тех, кто его непосредственно осуществляет. Если в обмене участвуют политические силы, представляющие все группы общества, то логроллинг ведет к Парето-улучшениям. Однако на практике участие в обмене голосами редко бывает всеобщим и поэтому логроллинг зачастую становится средством перераспределения. В подобных ситуациях результаты обмена неустойчивы, а на его ход может влиять стратегическое поведение.

5.5

Группы специальных интересов

Участие индивида в политической жизни обычно опосредуется различного рода объединениями: партиями, профессиональными союзами, организациями предпринимателей, другими формальными и неформальными структурами. Что побуждает создавать такие структуры, на какой основе они функционируют, что определяет их успехи и неудачи, каковы тенденции их влияния на положение дел в экономике? Ставя подобные вопросы, мы обращаемся к проблематике *групп специальных интересов*.

Согласно наиболее общему пониманию группы специальных интересов она представляет собой совокупность индивидов, для которых одни и те же мероприятия вызывают однонаправленные приращения полезности (положительные или отрицательные). С этой точки зрения, каждый человек принадлежит к многим группам, нередко сам того не сознавая. Но для того чтобы группа интересов могла проявить себя в процессе общественного выбора как реальный субъект, она должна быть способной к целенаправленному *коллективному действию*. Как отмечалось в параграфе 2.4, коллективное действие обеспечивает создание общественного блага, а условием коллективного действия выступает использование *селективных стимулов*. Общественным благом для членов группы является реализация ее общего интереса, например, получение права на налоговую льготу, субсидию или иные преимущества.

Преимущество, получаемое индивидом от политического успеха его группы, нередко заключается в расширении доступа к частным благам. Так, налоговая льгота представляет собой, по сути, предпосылку увеличения дохода, которым индивид способен свободно располагать. Доход индивида не может рассматриваться в качестве общественного блага. Однако налоговая льгота — это все же не денежная сумма как таковая, а *право* уплачивать относительно меньший налог при условии принадлежности к данной группе. *Для тех, кто входит в группу*, такое право обладает несоперничеством и неисключаемостью. Соответственно преимущество приобретается за счет тех, кто к группе не принадлежит.

Если совокупность индивидов, имеющих некоторый общий интерес, способна обеспечить своих членов селективными стимулами для коллективных действий с целью повлиять на законодательную или исполнительную власть, она обычно создает *организацию*, которая занимается *лоббированием*. Лоббисты разъясняют позицию группы специальных интересов, стремясь представить ее в наиболее выгодном свете, устраивают пропагандистские кампании и иными средствами привлекают на свою сторону политиков и влиятельных чиновников.

Следует иметь в виду, что членам представительных органов, как и избирателям, в определенной степени свойственно рациональное неведение. Электорат парламентария, избранного от одного из многочисленных округов, получает лишь часть выгод и несет лишь часть издержек, связанных с политическими решениями общенационального масштаба. К тому же влияние отдельного парламентария на принятие решения обычно не очень велико. Если парламентарий представляет, например, сельский округ, то ему нет смысла самостоятельно подробно разбираться в вопросах политики по отношению к отдельным отраслям промышленности¹. В этой связи способно проявляться неведение, при прочих равных условиях усиливающее влияние лоббистов.

Когда селективные стимулы отсутствуют или недостаточны для объединения, индивиды или корпорации нередко занимаются лоббированием в одиночку. В подобных обстоятельствах может возникать феномен "*эксплуатации больших малыми*". Допустим, потенциальным предметом лоббирования является введение импортного тарифа, выгодного для отечественных производителей. Пусть тариф способен принести им по 100 руб. в расчете на единицу определенной продукции. Представим себе, что эту продукцию производят одна крупная компания, на долю которой приходится 1 млн. единиц продукции в год, и 20 малых, каждая из которых производит по 50 тыс. единиц. Эффективная лоббистская кампания в пользу импортного тарифа может стоить, например, 50 млрд. руб. Если совместные действия производителей отрасли не обеспечены организационно, то, например, при вероятности успеха, равной 1 / 2, крупной корпорации выгодно самостоятельно заняться лоббированием в надежде окупить расходы на него всего за год. При этом корпорация фактически будет действовать не только в собственных интересах, но и в интересах своих мелких конкурентов. Успешное лоббирование доставит им выгоды, хотя они не участвуют в издержках.

"Эксплуатация больших малыми" может иметь место, когда при общей заинтересованности в некотором результате соотношения индивидуальных издержек и выгод, связанных с его достижением, существенно различаются внутри группы, причем для некоторого ее "ядра" или даже отдельного члена выгоды перевешивают полные, не разделенные с другими членами затраты. Понятно, что "большие" члены групп часто выступают инициаторами придания группе организационного единства.

В параграфе 2.4 отмечалось, что *обеспечить сплоченность группы при прочих равных условиях тем легче, чем меньше ее состав*. Это общая закономерность, но, когда речь идет о борьбе за преимущества посредством политических действий, у сравнительно малых групп обнаруживается еще одна сильная сторона. Если члены

¹ Значение указанных обстоятельств уменьшается, когда парламентарии снижены жесткой партийной дисциплиной, а партии действуют и масштабе всей страны.

группы немногочисленны, каждый из них способен получить значительную выгоду при небольших потерях для других членов общества. Например, добиться снижения налога наполовину относительно легче группе, включающей 1% налогоплательщиков, чем охватывающей 10% их общей численности. Ведь в первом случае льгота меньше стоит обществу, порождает меньшую дополнительную нагрузку на остальных налогоплательщиков и, следовательно, более приемлема для них.

Вместе с тем имеется другая сторона дела. В условиях политической демократии узкие группы специальных интересов, казалось бы, не должны располагать большими шансами на успех, поскольку он предполагает завоевание большинства голосов. Если группа мала и стремится к завоеванию преимуществ, которые не достанутся аутсайдерам, как может она получить поддержку? Объяснение связано с двумя уже известными нам инструментами: лоббированием и обменом голосами. Энергичное, щедро финансируемое лоббирование способно оказывать существенное влияние на политические решения.

Что же касается обмена голосами, то механизм его использования для принятия решений в интересах групп, каждая из которых составляет лишь меньшинство общества, был продемонстрирован в предыдущем параграфе. Так, ситуация, представленная в табл. 5,2,— это случай реализации специальных интересов электората партий I и II за счет более многочисленного электората партии III.

Представим себе, что имеется 10 хорошо организованных групп специальных интересов, каждую из которых активно поддерживают всего по 3% избирателей или членов парламента. Каждая из групп предлагает программу общественных расходов или налоговых льгот, выгодную исключительно для ее членов. При полноте информации, отсутствии лоббирования и логроллинга ни одна из подобных программ не имела бы каких-либо шансов быть одобренной большинством. Но допустим, что 30% голосующих из числа не принадлежащих к данным группам плохо информированы и подвержены влиянию пропаганды в пользу предлагаемых программ (последнее, как правило, все же предполагает, что программы составлены так, чтобы не возлагать слишком большое бремя на эту крупную относительно нейтральную группу). Тогда те, кто отстаивает специальные интересы, скоординировав свои усилия, обменявшись голосами и проведя совместную пропагандистскую кампанию в поддержку "пакета" из 10 программ, смогут обеспечить его принятие 60% голосов.

Существенно, что при описанных обстоятельствах провести "пакет" решений, каждое из которых предполагает перераспределение в пользу малой группы, легче, чем любое из этих решений в отдельности. Группам специальных интересов удастся, сформировав "пакет", включить механизм логроллинга и к тому же разделить между собой затраты на формирование благоприятного для них общественного мнения.

В принципе группы специальных интересов могут преследовать не только перераспределительные цели. Члены каждой группы заинтересованы в приумножении экономического потенциала своей страны, поскольку при прочих равных условиях от этого способны выиграть все граждане. Иными словами, узкий специфический интерес группы сочетается с так называемым *охватывающим интересом* всей нации или очень значительной ее части. Проблема, однако, в том, что охватывающие интересы играют доминирующую роль лишь для очень больших *охватывающих групп*, которые включают все население либо весьма существенную его долю. В самом деле, когда речь идет, например, о трех четвертях населения, улучшение положения такой группы достижимо скорее за счет общего экономического прогресса страны, чем за счет перераспределительного наступления на остальную четверть общества; ведь даже при успехе такого наступления на долю типичного члена большой группы досталось бы немного. Когда же группа мала, ей, если оставить в стороне перераспределительную активность, достается лишь небольшая часть общего выигрыша от экономического роста, зато перераспределение способно доставить более ощутимые преимущества.

Большие охватывающие группы обладают слабой способностью к самоорганизации, малые группы специальных интересов значительно превосходят их в этом отношении. Значит, в странах с развитой структурой хорошо организованных групп интересов можно ожидать отвлечения огромных сил и средств на перераспределительную активность. Именно ей в преобладающей степени посвящают себя хорошо организованные группы, что позволяет характеризовать их как *перераспределительные коалиции*. М. Олсон показал, что их деятельность относительно замедляет экономический рост.

Это происходит по трем причинам. Во-первых, перераспределение само по себе связано с потерями, обусловленными в первую очередь дестимулированием производственных усилий (вспомним параграф 3.2). Во-вторых, лоббирование и т. п. требует ощутимых затрат. В-третьих, наличие организованных групп замедляет адаптацию индивидов к меняющимся объективным условиям функционирования экономики. Ведь, например, при наличии сильных профсоюзов и организаций предпринимателей изменение уровня оплаты труда конкретного работника зависит не только от его персональных переговоров с конкретным нанимателем, но и от тарифных соглашений, пересмотр которых предполагает длительные процедуры согласований сначала позиций каждой из сторон в отдельности, а потом итогового решения.

Влияние групп специальных интересов способно надолго блокировать позитивные изменения. Обратимся к рис. 5.3. По оси L отображается количество труда, занятого в производстве, ось Y — денежный масштаб, Кривая N отражает предложение труда (связь между его предлагаемым количеством и ставками

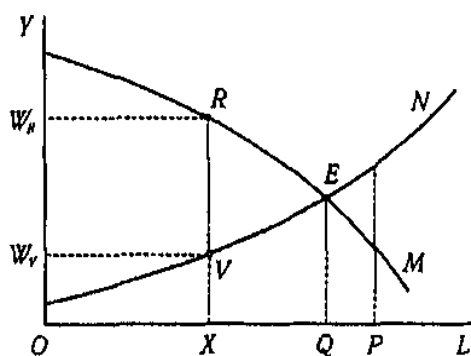


Рис. 5.3

заработной платы, фиксируемыми на шкале Y). Кривая M отражает спрос на труд, который соответствует предельному доходу, получаемому от применения его единицы. Оптимальной была бы, очевидно, занятость в размере Q , что соответствовало бы точке E , в которой пересекаются N и M . При этом могла бы иметь место добровольная незанятость части трудоспособного населения, например некоторых замужних женщин. Так, при $L = P$ запросы "предельного работника" выше, чем готовы предложить работодатели. Если же равновесие

достигается при $L < Q$, например, $L = X$, то налицо *вынужденная* безработица, влекущая, как известно, потери для общества.

При свободных индивидуальных сделках между работниками и работодателями без вмешательства государства заработная плата должна была бы обладать достаточной гибкостью, и безработица могла бы удерживаться на естественном уровне. Но если существует мощный профсоюз, действующий исключительно в интересах тех работников, которые *уже заняты* в отрасли, он способен при благоприятной для себя ситуации закрепить заработную плату на уровне W_R , предопределяя тем самым вынужденную безработицу в размере $(Q - X)$. К аналогичному результату, но при худших условиях для занятых, способно привести соглашение между работодателями не повышать заработную плату сверх W_V . Такое соглашение возможно, если действующие в отрасли предприниматели в состоянии предотвратить вхождение в нее новых работодателей, например, используя привилегии, полученные от государства.

Таким образом, действие хорошо организованных групп специальных интересов может обуславливать жесткость заработной платы и связанную с ней вынужденную безработицу.

В демократическом обществе вряд ли допустимо мешать группам людей, объединяемых общими интересами, создавать организации для их защиты. Однако, стремясь к повышению эффективности функционирования общественного сектора, целесообразно, во-первых, при прочих равных условиях способствовать оформлению охватывающих групп и, во-вторых, с предельной осторожностью относиться к попыткам групп специальных интересов завоевывать для себя перераспределительные преимущества посредством влияния на государство.

5.6

Погоня за рентой

Усилия групп либо отдельных индивидов, предприятий, организаций, направленные на получение исключительных преимуществ с помощью государства, называются *погоней за рентой*¹. Смысл погони за рентой состоит в том, чтобы *поставить принуждающую силу государства на службу каких-либо конкретных частных интересов*. Государство может ограничить доступ части потенциальных продавцов или покупателей на тот или иной рынок, ввести регулирование цен и т. п.

Во всех этих случаях имеет место явное или неявное перераспределение, поскольку одни экономические субъекты выигрывают за счет других. Перераспределение, как мы уже знаем, почти неразрывно связано с использованием властных полномочий в экономической области. Если ресурсы расходуются с целью обеспечить перераспределение, затраты не приносят дополнительных товаров или услуг.

Погоня за рентой связана с искусственным вмешательством в действие механизмов конкуренции. Проблема, однако, в том, что *конкуренция при этом не исчезает, а переносится из собственно рыночной сферы в сферу воздействия на государство*. Соответственно затраты на совершенствование продукта и создание дополнительных удобств для потребителей частично замещаются затратами на финансирование политических партий, лоббирование, а также взятками и т. д. Обычная рыночная конкуренция повышает благосостояние потребителей. Но конкуренция в сфере погони за рентой представляет собой расточительство с точки зрения функции общественного благосостояния (при любом разумном ее понимании).

Представим себе, что государство намерено наделить какую-либо одну компанию исключительным правом осуществлять автобусные перевозки пассажиров по некоторому маршруту. Непосредственно такое решение может диктоваться, например, стремлением гарантировать пользователям максимальную безопасность на основе тщательного отбора перевозчика. Однако монопольное положение, которое можно получить с помощью государства, привлекательно как потенциальный источник ренты. Следует ожидать, что целый ряд транспортных корпораций включится в борьбу за право, о котором идет речь. По-

¹ По существу, проблему погони за рентой начал исследовать Г. Таллок уже в 1967 г. Однако термин был введен в 1974 г. А. Крюгер. Независимо от них и их ближайших последователей в определенном смысле близкую концепцию с начала 1970-х гг. развивал Дж. Бхагуати, который пользуется термином "непосредственно непроизводительная деятельность, направленная на получение прибыли" (DUP activity).

видимому, каждый из конкурентов осуществит некоторые затраты на меры, реально способные повысить безопасность перевозок. Однако конкурентная борьба за благоприятное отношение со стороны политиков и государственных чиновников вряд ли этим ограничится. Вероятно применение самых различных способов — от обработки общественного мнения до подкупа, причем все предпринимаемые действия требуют расходов.

Допустим, за монопольное право перевозок борются три компании. Если все они первоначально находятся в равных условиях, то вероятность успеха для каждой составляет $1 / 3$. При нейтральном отношении к риску каждому из конкурентов имеет смысл инвестировать в разные формы воздействия на государство сумму, равную трети ожидаемой величины ренты. Для одной из компаний затраты окупятся, для двух других — окажутся безвозвратными потерями. В целом же произойдет так называемое *рассеяние ренты*, иными словами, ее сумма окажется уравновешенной совокупными издержками погони за рентой.

На практике погоня за рентой способна поглотить даже больше средств, чем впоследствии достанется победителю в борьбе за исключительное право. Дело в том, что при высокой склонности к риску инвестиции в погоне за рентой могут превышать величину математического ожидания выигрыша. Между тем конкретные тактические решения о расходах в корпорациях принимают, как правило, не собственники, а наемные менеджеры, которым, как принято считать, свойственна относительно большая склонность к риску.

Конечно, далеко не все средства, затрачиваемые в погоне за рентой, оказываются в абсолютном смысле потерянными для общества. Так, взносы в фонды политических партий оборачиваются, например, оплатой труда партийных функционеров. Другие расходы также в значительной мере становятся доходами лиц, причастных к деятельности государства. *Перераспределение — не только цель погони за рентой, но и ее основной инструмент.* Но, как было показано в гл. 3, перераспределение, как правило, предполагает потери. Это, во-первых, издержки трансакций по осуществлению перераспределения как такового и, во-вторых, результаты искажений трудовой и предпринимательской мотивации.

Итак, если государство становится на путь распределения монопольных прав, его действия порождают не только обычные потери, связанные со всякой монополией, но также издержки расточительной погони за рентой.

Погоня за рентой возникает не только в связи с борьбой за монопольное положение на том или ином рынке, но также при распределении правительственных контрактов, формировании внешнеторговых тарифов и квот, государственном регулировании цен, короче говоря, во всех областях, где политические решения способны существенно влиять на величину доходов от факторов производства, находящихся в распоряжении экономических субъектов. При прочих равных условиях ограничение активности государства в подобных областях способствует сокращению потерь от погони за рентой.

5.7.

Политический деловой цикл

Интересы, которые проявляются в сфере функционирования политических институтов, способны влиять на стабилизационную политику государства и, как следствие, на деловой цикл. Когда политика рассматривается вне связи с теорией общественного выбора, по сути, предполагается, что государство в лице политиков и чиновников стремится обеспечить наиболее благоприятную макроэкономическую ситуацию, а неадекватные этой цели действия возникают лишь как следствия просчетов, применения ошибочных концепций и т. п. В частности, само собой разумеющимся представляется тезис о том, что государство неизменно старается по мере сил предпринимать действия, сглаживающие циклические колебания в экономике.

Однако с точки зрения теории общественного выбора *частные интересы политиков могут инициировать дестабилизирующие воздействия на экономику*. Политики, находящиеся у власти, равно как и оппозиция, стремятся максимизировать число подаваемых за них голосов. Первые способны повышать свою популярность за счет действий, приносящих желательные для общества изменения в периоды, непосредственно предшествующие выборам. Даже если такие изменения не являются долгосрочными, они благоприятствуют сохранению власти.

Так, исследования Б. Фрея и Ф. Шнейдера показали, что по крайней мере в 1970-е гг. общественность ведущих стран Запада болезненнее реагировала на рост безработицы, чем на ускорение инфляции, и соответственно правительствам было выгодно приходить к моменту выборов на высшей точке делового цикла, пусть даже ценой форсированного увеличения денежной массы. Помимо этого следует иметь в виду, что инфляционное воздействие избыточных общественных расходов проявляется с некоторым лагом. В связи с этим во многих странах перед выборами зачастую происходит всплеск финансирования популярных программ социального характера и т. п. При достаточно точном прогнозе негативные последствия разбалансирования бюджета дают о себе знать, когда выборы уже проведены.

Таким образом, имеет место феномен *политического делового цикла*. Он заключается в том, что политические действия, рациональные с позиций непосредственно предпринимающих их индивидов, становятся самостоятельным фактором формирования цикла экономической конъюнктуры. В результате складывается тенденция (впрочем, далеко не всегда отчетливо выраженная) к синхронизации делового цикла с циклом проведения общенациональных выборов.

5.8

Бюрократия и неэффективность. Модель Нисканена

До сих пор мы рассматривали проблемы, возникающие в связи с взаимодействием избирателей и политиков. При этом основное внимание уделялось тому, как проявляются предпочтения различных групп избирателей и как они влияют на политическую линию. Однако последняя формируется под воздействием не только потребителей общественных благ, но и их производителей, иными словами, государственных служащих. Как отмечалось в параграфе 5.1, лишь служащие располагают исчерпывающей информацией о состоянии конкретных участков общественного сектора и их возможностях. Между тем политические решения зависят от представлений о реально возможном не меньше, чем от представлений о желательном.

Гарантирует ли положение бюрократии в системе институтов современного государства максимальный учет государственными служащими интересов избирателей и политиков? Этот вопрос имеет две стороны. Существенны, во-первых, факторы, определяющие благосостояние чиновников, и, во-вторых, ограничения, в рамках которых им приходится действовать.

Благосостояние служащего зависит прежде всего от уровня оплаты его труда. Последняя в свою очередь определяется положением в чиновничьей иерархии. Увязка оплаты с фактическим уровнем эффективности деятельности в государственном аппарате, как правило, крайне затруднена, поскольку сам этот уровень редко находит операциональное выражение. Чиновник обычно получает оклад, связанный с объемом и сложностью возложенных на него функций, масштабом контролируемых ресурсов, численностью подчиненных и т. п. Следовательно, при прочих равных условиях, его интересам отвечает увеличение того участка общественного сектора, на который распространяются его полномочия. Масштабность функций и подконтрольных ресурсов положительно сказывается и на престиже, которым пользуется служащий, на способности продвигать людей и решения, в которых он заинтересован, а при наличии коррупции — и на способности извлекать незаконные преимущества из своего служебного положения.

Даже если сфокусировать внимание на альтруистических устремлениях государственных служащих, есть основания считать, что чиновник, искренне преданный выполнению своей миссии, часто проявляет повышенный по сравнению с другими людьми спрос на соответствующие общественные блага.

Например, профессиональным военнослужащим (в том числе бывшим, уже не заинтересованным в служебном продвижении и т. п.) нередко свойственно отдавать оборонным усилиям приоритет перед другими направлениями общественных расходов. Служащий, как и любой другой индивид, стремится к тому, чтобы общественные блага производились в соответствии именно с его предпочтениями, и старается реализовать эти предпочтения в меру имеющихся у него возможностей.

Итак, *интересы государственных служащих порождают давление в пользу увеличения масштабов каждого из участков общественного сектора и, как результат, этого сектора в целом. Имеются ли силы, в достаточной степени сдерживающие это давление?*

Вообще говоря, каждый экономический субъект заинтересован собрать под своим контролем как можно больше ресурсов. Однако в условиях эффективного действия рыночных механизмов конкуренция служит фактором, который препятствует, например, производителю частного блага получить от его реализации больший объем ресурсов (дохода), чем это соответствовало бы предельной выгоде потребителя данного блага. Именно конкуренция выступает решающей предпосылкой достижения как аллокационной эффективности, так и Х-эффективности производства частных благ¹.

Между тем специализированные подразделения государственного аппарата, финансируемые из бюджета (их принято в теории называть "бюро"), находятся, как правило, в *монопольном положении*. Дело не только в том, что преодоление монополии за счет дублирования функций вызвало бы рост административных издержек. За специализацией бюро стоит, по сути, разделение властных полномочий государства. Если два разных органа способны, действуя от имени государства, принимать равно обязательные решения по одному и тому же вопросу, велик риск, что эти решения окажутся взаимоисключающими.

Типична ситуация, когда бюро отвечает за производство отдельного вида общественных благ или программы перераспределения отдельного типа (либо за их определенные компоненты). Сотрудники бюро, будучи специалистами в данной конкретной области, как правило, лучше, чем кто-либо иной, способны судить об условиях направляемой и контролируемой ими деятельности, в том числе о связанных с ней издержках. В то же время ни их собственные мотивы, ни институциональная среда, в которой они находятся, не обеспечивают действенных стимулов минимизации этих издержек.

У. Нисканен предложил следующую модель, предназначенную продемонстрировать возможность существенного избыточного финансирования бюро при

¹ Напомним, что аллокационная эффективность предполагает оптимальное распределение ресурсов между различными направлениями их потенциального использования, а Х-эффективность — минимизацию затрат на производство единицы продукции.

наличии информационной асимметрии между ним и теми, кто распределяет бюджетные средства. Пусть B — денежный эквивалент выгод, которые общество в лице парламента, правительства или других распоряжающихся бюджетом властей, воспринимает в качестве результата деятельности данного бюро. B является функцией от масштабов деятельности бюро, например, от количества Q общественного блага, которое это бюро поставляет. От Q зависят, очевидно, и совокупные издержки деятельности бюро C .

Модель Нисканена построена на предположении, что достаточно полной информацией о функции $C = C(Q)$ располагают только сотрудники бюро, стремящиеся добиться как можно большего бюджета. Зависимость $B = B(Q)$, разумеется, улавливается теми, кто осуществляет финансирование. Предполагается также, что указанные функции дважды дифференцируемы, причем в некотором интервале $B' > 0$, $B'' < 0$, $C' > 0$, $C'' > 0$.

Оптимальная с точки зрения финансирующей стороны, аллокация ресурсов была бы достигнута при масштабе деятельности бюро Q_0 , таком, что $B'(Q_0) = C'(Q_0)$. Однако финансирующая сторона не способна надежно прогнозировать предельные издержки. В то же время она, естественно, не допустит, чтобы совокупные издержки превысили воспринимаемые выгоды. Следовательно, бюро может добиваться увеличения своего бюджета до тех пор, пока $C(Q)$ не сравняется с $B(Q)$.

Пусть бюро добросовестно стремится максимизировать приносимую им выгоду $B(Q)$ при ограничениях $B(Q) > C(Q)$, и максимум достигается при $Q = Q_1$. В силу информационной асимметрии именно таким окажется фактический объем деятельности. Между тем, решая задачу максимизации $B(Q)$ методом Лагранжа, получаем:

$$B'(Q_1) = \lambda / (1 + \lambda) C'(Q_1), \quad \lambda \geq 0$$

Естественно считать, что $C'(Q_1) > 0$. Тогда $B'(Q_1) < C'(Q_1)$. Поскольку предельные издержки превышают предельные выгоды, налицо избыточные, с точки зрения финансирующей стороны, объем деятельности и размер бюджета.

Модель Нисканена становится особенно наглядной, если вслед за ее автором допустить, что B и C находятся в квадратичной зависимости от Q . Тогда B' и C' отображаются прямыми линиями (см. рис. 5.4, на котором по оси Y , фиксирующей денежный масштаб, откладываются величины предельных издержек и выгод). Оптимальный с точки зрения бюро масштаб деятельности Q_1 в этом случае вдвое превышает Q_0 . В самом деле, пусть $B = kQ - Q^2$, а $C = mQ + nQ^2$. Соответственно $B' = k - 2Q$, а $C' = m + 2nQ$. При $Q = Q_1$ имеет место равенство: $kQ - Q^2 = mQ + nQ^2$, или $(k - m)Q = (1 + n)Q^2$. Следовательно, $Q_1 = (k - m) / (1 + n)$. При $Q = Q_0$ выполняется равенство: $k - 2Q = m + 2nQ$, т. е. $2Q(1 + n) = k - m$. Итак, $Q_1 = (k - m) / 2(1 + n) = 2Q_0$.

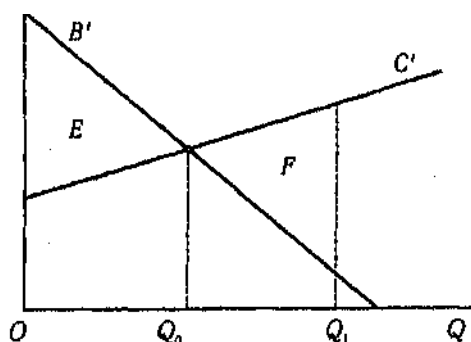


Рис. 5.4

финансирование увеличиваются до тех пор, пока не будет поглощен весь излишек потребителя.

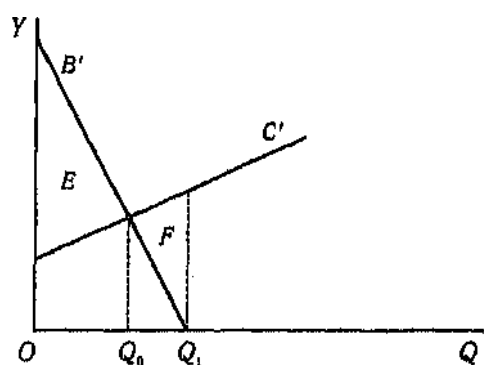


Рис. 5.5

На рис. 5.4 треугольники E и F равны между собой. Площадь первого из них соответствует излишку, обусловленному превышением B' над C' при $Q < Q_0$ (эта величина целиком представляет собой излишек потребителя, поскольку понятие излишка производителя не релевантно рассматриваемой ситуации бюджетного финансирования). Площадь второго треугольника соответствует потерям от превышения C' над B' в интервале Q_0Q_1 . Легко видеть, что в модели Нисканена объем работы бюро и его

Впрочем, возможна ситуация, когда предельная выгода от производства общественного блага падает до нуля, прежде чем излишек потребителя окажется полностью исчерпанным. Такая ситуация изображена на рис. 5.5, где использованы те же обозначения, что на рис. 5.4. На рис. 5.5 площадь треугольника F меньше, чем площадь треугольника E , в подобных обстоятельствах масштаб деятельности бюро по производству рассматриваемого общественного блага будет соответствовать точке пересечения линии B' с осью Q . В то же время, согласно Нисканену, бюро будет стремиться увеличить совокупный масштаб своей деятельности за

счет ее диверсификации, вторгаясь в сопряженные области.

Разумеется, модель Нисканена упрощает фактическое положение вещей. В частности, бюро на деле не обладают монополией на всю без исключения информацию, касающуюся формирования издержек. Однако до определенной степени информационная асимметрия имеет место в действительности. То же касается и нацеленности поведения бюро, предполагаемой в модели. Соответственно модель Нисканена фиксирует тенденцию, которая вполне реальна, хотя не обязательно является абсолютно доминирующей.

5.9

Изъяны государства

Теория общественного выбора позволяет понять, что вмешательство государства не только *не гарантирует достижение* Парето-оптимального состояния, но при определенных условиях может *непосредственно порождать отклонения* от него. В конечном счете последние становятся, как правило, результатами расхождений между интересами тех лиц, которые уполномочены действовать от имени государства, и интересами основной массы избирателей-налогоплательщиков. Ограниченность возможностей государства и специфика интересов, связанных с его собственным функционированием,— источники **изъянов (провалов) государства**, которые, как говорилось в гл. 1, заключаются в *неспособности обеспечить те или иные из потенциальных Парето-улучшений*.

Сам по себе принуждающий характер действий, имманентно присущий государству, означает, что на поведение субъектов рынка накладываются дополнительные ограничения, у них искусственно изымаются некоторые экономические возможности, сужается пространство выбора. Под влиянием государства равновесные состояния достигаются не в тех точках, в которых они установились бы в результате свободного взаимодействия потребителей и производителей. Вообще говоря, принуждение непременно влечет потери для тех, кто вынужден под его воздействием отказываться от наиболее желательной для себя линии поведения. Именно такова, например, природа избыточного налогового бремени, о котором будет идти речь в ряде последующих глав. Однако принуждение может быть оправдано, если оно имеет корректирующий характер, закрывая возможности, реализация которых способна нанести в конечном счете ущерб либо лицам, которые ими непосредственно пользуются, либо, чаще, другим индивидам.

В экономической литературе отсутствует общепринятая типология провалов государства. Попытки создать ее, как правило, связаны с проведением параллелей между этими провалами и провалами рынка. Можно предложить, например, следующие аналогии.

Монополия представляет собой рыночную власть, обуславливающую субоптимальную аллокацию ресурсов. В то же время в сфере функционирования государства неэффективная аллокация часто возникает, как мы видели, в связи с эксплуатацией политической власти носителями специальных интересов. В обоих случаях в основе явления лежит отсутствие равного доступа к некоторым экономическим возможностям, будь то непосредственно материальные, трудовые или денежные ресурсы либо специфические правомочия. Собственно говоря, один

из названных в гл. 1 видов монополии, а именно монополия легальная, возникает в результате решений, принимаемых от имени государства, и может рассматриваться одновременно как провал рынка и провал государства.

Неполнота информации сказывается на эффективности действий не только участников рыночных сделок, но и участников политического процесса, а также разнообразных субъектов, стремящихся реагировать на политику государства. Достаточно указать на влияние, которое рациональное неведение оказывает на аллокацию ресурсов общественного сектора.

Среди информационных проблем, определяющих изъяны государства, как и изъяны рынка, важное место занимает *информационная асимметрия*. Именно она характерна, в частности, для взаимоотношений бюрократии с другими участниками общественного выбора. Информационные преимущества позволяют тем, кто ими владеет, отстаивать собственные интересы в ущерб интересам менее информированных субъектов (вспомним, например, модель Нисканена).

Суть проблемы *экстерналий* составляет неспособность рынка в ряде случаев обеспечивать взаимную адекватность индивидуальных выгод и издержек, стимулов и усилий, что влечет отклонения фактических масштабов той или иной деятельности от оптимальных значений. В сфере функционирования государства индивид, будь то избиратель, политик или чиновник, редко принимает на себя полные экономические последствия собственных действий. Так, решение политика или государственного служащего может обусловить существенные потери для многих предпринимателей и домашних хозяйств, при том что носитель власти не терпит какого-либо ущерба. Вместе с тем служащий, добившийся значительной экономии общественных ресурсов, обычно вознаграждается в размере, несопоставимо уступающем масштабам сэкономленных средств, а иногда способен даже проигрывать, например, в связи с уменьшением сферы влияния соответствующего бюро.

Итак, когда речь идет о формировании и использовании ресурсов государства, нередко проявляется *несоответствие между общественными выгодами и издержками и индивидуальными выгодами и издержками лиц, причастных к распоряжению этими ресурсами*. Такое несоответствие негативно влияет как на аллокационную эффективность, так и на Х-эффективность в общественном секторе.

Государство не имеет каких-либо решающих, универсальных преимуществ перед рынком. К государственному вмешательству в экономические процессы следует подходить сугубо прагматически, увязывая его в каждом конкретном случае с *конкретным соотношением изъянов рынка и изъянов государства*. Политическое решение тем обоснованнее, чем полнее выявлены и проанализированы те и другие изъяны, характерные для обстоятельств, в которых решение принимается, и его потенциальных последствий.

В реальном мире практически не встречаются ни безупречные рынки, ни безупречная политика. Как провалы рынка, так и провалы государства возникают

едва ли не повсеместно. Наличие первых не является достаточным условием неограниченной активности государства, наличие вторых — достаточным условием его полной пассивности. Задача состоит в том, чтобы минимизировать потери, находя адекватное каждой специфической ситуации сочетание между функционированием рыночных сил и ограничивающим их принуждающим воздействием государства, если последнее вообще уместно.

Ключевые понятия

- Избиратель
- Политик
- Государственный служащий
- Рациональное неведение
- Фискальная иллюзия
- Представительная демократия
- Политические партии
- Безразличие
- Отчуждение
- Концентрация предпочтений
- Симметричное и асимметричное распределение позиций избирателей
- Унимодальное и полимодальное распределение позиций избирателей
- Поляризация предпочтений избирателей
- Обмен голосами
- Группы специальных интересов.
- Лоббирование
- "Эксплуатация больших малыми"
- Охватывающий интерес
- Охватывающая группа
- Перераспределительная коалиция
- Погоня за рентой
- Рассеяние ренты
- Политический деловой цикл
- Модель Нисканена
- Изъяны (провалы) государства

Вопросы к главе

1. Каковы основные роли, выполняемые индивидами в системе политических институтов государства?
2. В чем заключается феномен рационального неведения?
3. Почему отчуждение избирателей может вести к отклонению коллективного выбора от медианной позиции?
4. При каких условиях обмен голосами ведет к повышению аллокационной эффективности?
5. Что определяет влияние групп специальных интересов?
6. Почему погоня за рентой ведет к чистым потерям для общества?
7. Что вызывает политический деловой цикл?
8. Почему интересы бюрократии могут определять расточительное использование ресурсов общественного сектора?
9. Каковы основные типы провалов рынка?