

20. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

20.1. ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ЕГО СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ

20.1.1. ГОСУДАРСТВО КАК ИНСТИТУТ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Государство – это институт, определенным образом организованный. В силу многогранности и сложности этого института государство можно рассматривать как политический, экономический и общественный институт. Как политический институт государство представляет собой некую организацию, способную к воспроизводству. Как экономический институт государство выступает как субъект хозяйствования. Как общественный институт государство представляет собой гражданское общество.

20.1.2. ГОСУДАРСТВО И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ДИНАМИКА

Какую же роль выполняет институт государства, и каким образом он соотносится с экономическим развитием общества?

Любое объединение людей требует наличия определенных институтов, которые люди изобретают, чтобы уменьшить неопределенность в отношениях друг с другом. Институты состоят из формальных правил, таких как законы, и неформальных норм, таких как правила поведения, обычаи, традиции. Институты – это «правила игры» в обществе, то есть созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми.

Эти ограничительные рамки очень важны в хозяйственной жизни людей, поскольку они, в конечном счете, способствуют экономическому развитию общества. На ранних стадиях общественного развития (при первобытнообщинном строе) происходило постепенное усовершенствование орудий труда, а это в свою очередь вело к тому, что в общине образовывались излишки продукции, которые можно было обменять на другую продукцию, производимую другой общиной. Каким образом осуществлялся обмен между людьми в родоплеменном обществе? Очевидно, он основывался на неформальных институтах (обычаях, традициях), принятых в данном обществе. Обмен носил

персонифицированный характер, то есть обменивающиеся стороны знали друг друга, и это давало им некоторую гарантию соблюдения сделки. Ведь, если бы одна из сторон попыталась обмануть другую сторону, это привело бы к вооруженным столкновениям между семейными группами. Таким образом, несоблюдение общепринятых правил поведения угрожало выживанию группы.

По мере развития общества (экономической структуры, роста населения) возрастает необходимость создания формальных правил, регулирующих взаимоотношения экономических агентов. Это связано с тем, что рынки увеличиваются в размере (растет число экономических агентов, а, значит, и число сделок, сами сделки усложняются), и обмен приобретает **неперсонифицированный** характер. В случае персонифицированного обмена большую роль играют такие факторы, как родственные связи, дружба, личная симпатия, имелись ли деловые отношения ранее или нет. Все это снижает вероятность несоблюдения сделки сторонами. Напротив, при неперсонифицированном обмене нет никаких стимулов для того, чтобы стороны не обманули друг друга, эгоистично извлекая для себя выгоду. Трансакционные издержки по обеспечению сделки в этих условиях оказываются очень высокими: например, экономическому агенту придется собирать информацию о потенциальном партнере, а затем в случае невыполнения им условий контракта самому пытаться наказать его. Экономические агенты предпочитают переложить ряд функций на некую третью сторону, которая бы абсолютно беспристрастно (и с наименьшими издержками) оценивала и разбирала споры, и назначала бы компенсацию пострадавшей стороне в случае нарушения контракта. Этой третьей стороной и является государство.

Экономические агенты делегируют часть прав государству по контролю за выполнением сделок, поскольку на основе монополии на осуществление насилия государство сможет более эффективно обеспечить взаимодействие на рынке.

В условиях неперсонифицированного обмена государство обеспечивает, во-первых, создание системы формальных институтов, включающих четкое определение прав собственности и определение условий и правил проведения обмена (это позволяет регламентировать отношения между экономическими агентами), во-вторых, государство обеспечивает четкое соблюдение этих правил, наказывая их нарушителя с помощью осуществления механизма насилия.

В чем состоит важность того, что государство берет на себя функцию третьей стороны, обеспечивая неперсонифицированный обмен? На самом деле если бы государство не делало этого, то обмен в широких масштабах был бы невозможен. В каждой конкретной ситуации индивид стремился бы максимизировать выгоду, даже нарушив контракт, зная, что за это наказания он не понесет. Высокие транзакционные издержки, связанные с осуществлением сделки, ограничивают возможности обмена, а, значит, тормозят и экономическое развитие. Роль формальных ограничений в экономическом развитии очень велика. Так, например, в Европе в начале Нового времени быстрыми темпами развивалась торговля. Это требовало наличия регулирующих отношения купцов законов, которые и были созданы. Теперь купцы были уверены, что государство с помощью определенных приемов заставит противоположную сторону соблюдать условия контракта, что способствовало снижению затрат на обмен с географически удаленными участниками. Также упразднение закона о ростовщичестве и разрешение взимания процента за кредит, который теперь не приходилось скрывать, привело к тому, что стоимость написания контракта и гарантий его исполнения снизились. В этот период в Европе бурно развивается торговля, растет мобильность капиталов; все это способствовало экономическому росту. Таким образом, с помощью формальных институтов, обеспечиваемых государством, осуществление сделок становится более дешевым (снижаются транзакционные издержки), в результате чего облегчается обмен. Это в свою очередь ведет к развитию рынков факторов производства и рынков товаров и услуг, что и лежит в основе экономического роста.

В истории можно найти немало примеров, подтверждающих, что, создавая формальные институты, государство содействовало экономическому развитию стран. Именно экономические институты сделали возможным рост рынков и введение новых технологий. А политические институты усилили гарантии прав собственности и механизмы принуждения к выполнению контрактов. Однако достаточно ли только создания формальных институтов (приближающих экономику к эффективным рынкам), для того чтобы обеспечить экономический рост? Очевидно, ответ будет отрицательным. Вспомним хотя бы опыт с насаждением «западных» институтов на нашей белорусской почве в 90-е годы XX века. Почему, например, в сельском хозяйстве не развиваются фермерские хозяйства, то есть, почему здесь не приживается институт частной собственности? Все дело в том, что важную роль в

эффективном функционировании тех или иных формальных институтов играют неформальные институты.

То, что неформальные ограничения важны сами по себе очевидно уже из того, что одни и те же формальные правила, например, конституции, в разных обществах имеют разные проявления. Нельзя говорить, что экономическое развитие стран Западной Европы связано только с закреплением прав собственности и развитием эффективных формальных институтов. Ведь закреплению этих законов предшествовало развитие неформальных норм, которые и подготовили почву для формальных правил. Тот же торговый кодекс в Европе сначала развивался как неформальный кодекс и только затем приобрел форму закона. В свою очередь неформальные ограничения уходят корнями в глубь веков и определяются уровнем развития культуры. Они возникают из информации, передаваемой посредством социальных механизмов, и являются частью того наследия, которое мы называем культурой. Обычаи, традиции, кодексы поведения привязаны к определенной культуре.

Исследуя институциональные изменения, необходимо принимать во внимание всю институциональную среду общества, включающую формальные, неформальные институты и принуждение. Общая стабильность этой системы делает возможным сложный обмен, протекающий в пространстве и во времени. Но важно подчеркнуть, что стабильность никоим образом не означает, что институты функционируют эффективно (например, в смысле содействия экономическому росту). Стабильность – необходимое условие для сложного взаимодействия между экономическими агентами, но оно недостаточно для эффективности.

Стабильность обеспечивается сложным набором ограничений, которые включают формальные правила, связанные друг с другом иерархическими зависимостями, где изменение каждого уровня иерархии требует больших затрат, чем изменение предыдущего уровня. В этот набор входят также неформальные ограничения, которые являются продолжением, развитием и конкретизацией формальных правил и хорошо способны к выживанию благодаря тому, что составляют часть привычного поведения людей. Они позволяют членам общества совершать повседневные акты обмена, не вдумываясь в детальное содержание условий каждого акта обмена. Именно сложное взаимодействие формальных правил и неформальных ограничений, наряду с механизмами принуждения к их исполнению, формируют

нашу обычную жизнь и направляют нас в тех повседневных (само это слово вызывает в сознании представления об институциональной стабильности) делах, которыми наполнена наша жизнь. Такой набор ограничений, обеспечивающий стабильность и сложный обмен, называется институциональным капиталом.

Институциональный капитал – это совокупность устойчивых институтов, включающая формальные правила, созданные государством, и неформальные ограничения, представляющие собой культурное наследие данного общества. Как и любой другой капитал, институциональный капитал выступает фактором экономического роста. Для того чтобы получить «прибыль на институциональный капитал», государство должно вкладывать средства в развитие эффективных институтов, то есть институтов, содействующих экономическому росту. Экономическому росту содействуют те институты, которые помогают экономическим агентам получить больше выгод от обмена в результате снижения трансакционных издержек.

Чтобы проанализировать институциональную динамику, необходимо ввести понятие институционального равновесия.

Институциональное равновесие – это такая ситуация, в которой при данном соотношении сил игроков и данном наборе контрактных отношений, образующих экономический обмен, ни один из игроков не считает для себя выгодным тратить ресурсы на реструктуризацию соглашений. Следует отметить, что такая ситуация вовсе не означает, что все игроки довольны существующими правилами и контрактами. Она обозначает лишь то, что при данных относительных издержках и выигрышах от изменения игры, которую ведут участники контрактных отношений, им невыгодно менять игру. Существующие институциональные ограничения определяют условия равновесия и формируют его. Также важно то, что институциональное равновесие характеризует условие стабильности.

Институциональные изменения, то есть изменения в правилах, нормах, могут происходить естественным или насильственным путями. Под **естественным изменением институтов** понимается такое изменение правил, норм, которое было вызвано культурным развитием, что повлекло за собой изменение неформальных ограничений, что в свою очередь может привести к изменению формальных норм. Примером естественного изменения институтов может служить упомянутый нами торговый кодекс в Западной Европе в начале Нового времени. Глубоко укоренившиеся неформальные ограничения создали бла-

гоприятную обстановку для внесения изменений в формальные правила. Лучшее подтверждение данной точке зрения – это устойчивость возникшей политико-экономической системы. В результате, общество оказывается в условиях нового институционального равновесия.

Насильственное изменение институтов происходит в результате действий государства. Государство может изменять и формальные, и неформальные институты, однако трудность состоит в том, что формальные правила могут быть изменены государством за одну ночь (путем принятия политических или юридических решений), а неформальные ограничения изменяются очень медленно. Это связано с тем, что воплощенные в обычаях, традициях и кодексах поведения, они гораздо менее восприимчивы к сознательным человеческим усилиям. Примером насильственного изменения институтов может служить введение западных формальных институтов в странах СНГ в переходный период. Ситуация осложнилась тем, что в этих странах (в том числе и в нашей) не существовало норм (наследуемых от рыночной экономики или демократии), которые смогли бы обеспечить хорошую основу для учреждения новых формальных правил. Несмотря на изменение формальных правил, в обществе сохраняются старые элементы институтов в виде неформальных норм, основанных в том числе и на прежних формальных правилах. Такая замена игнорирует глубоко укоренившееся культурное наследие, которое служит основой для многих неформальных ограничений.

Когда радикальные изменения в формальных правилах приводят их в противоречие с существующими неформальными ограничениями, между теми и другими возникает непримиримая напряженность. Несоответствие между формальными и неформальными институтами в обществе приводит к политической и экономической нестабильности. Результатом, скорее всего, станет с течением времени изменение и формальных, и неформальных институтов (формальные правила будут воздействовать на неформальные нормы и наоборот: неформальные институты будут влиять на формальные). Это приведет к возникновению нового институционального равновесия, гораздо менее революционного.

Таким образом, мы видим, что для поддержания стабильности неформальные ограничения играют более важную роль, нежели формальные. Чтобы обеспечить эту стабильность, государство может попытаться воздействовать на неформальные ограничения с помощью института идеологии. Так, в случае переходных экономик государству

следует проводить политику внедрения в умы граждан ценностей либеральной демократии.

Может ли государство создать эффективные формальные институты, регулирующие и экономическую, и политическую жизнь общества? На первый взгляд может показаться, что достаточно создать эффективные, беспристрастные правовые системы и суды для поддержки формальных правил. Однако здесь возникают два момента, влияющих на решение данного вопроса: наличие неформальных ограничений (об этом мы уже упоминали) и наличие транзакционных издержек, присущих политическому процессу.

20.1.3. ГОСУДАРСТВО И ЕГО СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ

В предыдущем параграфе мы уже определили основную стратегическую функцию государства, а именно создание эффективных институтов. Рассмотрим теперь всю совокупность экономических функций государства. Все функции государства можно условно разделить на четыре группы.

Первая группа включает правовую функцию, обеспечивающую и поддерживающую функционирование рыночной системы. Об этом мы упоминали выше. Сюда относится установление «правил игры», а также гарантия контроля за их соблюдением (установление и защита прав собственности, законодательное регулирование взаимоотношений между потребителями, производителями, наемными работниками и т.д.).

Вторая группа функций государства связана с дополнением механизма рынка там, где он отказывает. Речь идет о том, что государство обязано обеспечивать граждан общественными благами, решать проблемы, связанные с внешними эффектами и асимметричной информацией, бороться с монополизацией (защищать конкуренцию).

Третья группа функций государства направлена на развитие и стабилизацию экономической системы. Она включает меры, направленные на макроэкономическую стабилизацию и экономический рост.

Четвертая группа функций связана с решением социальных проблем. Это так называемая перераспределительная группа функций, в рамках которой государство решает проблему неравенства с помощью перераспределения доходов.

Резюме

Новые понятия

Институциональный капитал

20.2. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА: ФОРМЫ, МЕТОДЫ, ЦЕЛИ И ИНСТРУМЕНТЫ

Экономическая политика – это деятельность государства в лице соответствующих законодательных, исполнительных и контролирующих органов, направленная на достижение поставленных целей с помощью различных форм и методов управления экономикой. Другими словами, экономическая политика – это совокупность мер государственного регулирования, направленных на достижение поставленных целей.

С определенной долей условности все формы экономической политики можно разделить на две группы: экономические (косвенные) и административные (прямые) методы. **Экономические (косвенные) методы – это такие методы регулирования, которые оказывают опосредованное воздействие на объект экономической политики через системы экономических регуляторов.** В современном рыночном хозяйстве преобладают экономические методы регулирования, однако, и без административных методов здесь не обойтись. **Административные (прямые) методы предполагают, что государство непосредственно воздействует на объект экономической политики с помощью прямого административного указания.** Кардинальным отличием экономических методов от административных является то, что первые не ограничивают свободу экономического выбора, а иногда даже расширяют ее. Административные же методы существенно сужают свободу выбора, а порой вообще сводят ее к нулю.

С экономическими методами мы уже хорошо знакомы. К ним относится, например, кредитно-денежная политика, основными инструментами которой являются норма обязательных резервов, учетная ставка (ставка межбанковского кредита) и операции центрального банка с государственными облигациями на рынке ценных бумаг. Эти экономические регуляторы позволяют государству бороться с инфляцией; изменение процентных ставок воздействует на инвестиции, а значит на производство и занятость. Заметим, что для участников экономической системы эти регуляторы являются только стимулами, на которые экономические субъекты либо могут отреагировать, либо нет. При этом за ними сохраняется право свободного принятия рыночного решения. Так, если процентная ставка по государственным ценным бумагам повышается, то у владельцев денежных доходов появляется

еще одна возможность выгодного размещения средств (помимо покупки ценных бумаг частных корпораций, размещения денежных средств на счете в банке и т.д.). Экономические субъекты свободно делают выбор, покупать им государственные ценные бумаги или нет, в зависимости от получаемых ими выгод. Удастся ли государству стимулировать экономических субъектов в нужном ему направлении, зависит от качества работы государства при формировании экономической политики. К косвенным методам также относится бюджетно-налоговая политика (основные инструменты – государственные расходы и налоги), которая способствует стимулированию экономического роста и обеспечивает перераспределение доходов. Экономические регуляторы государство использует и при проведении валютной и внешней политики (регулирование валютного курса, экспортные субсидии и др.).

Административное, или прямое, регулирование государство чаще применяет в отношении государственных предприятий или в условиях чрезвычайных ситуаций (во время войны, кризисного положения в экономике и т.д.). Однако выделяют еще несколько областей, в которых косвенные регуляторы недостаточны или вообще неэффективны, тогда как применение административных методов вполне оправдано. Во-первых, речь идет о монополиях. Полномасштабное администрирование (директивное планирование производства, издержек, цен, контроль над качеством товаров и т.д.) уместно в естественных государственных монополиях. В отношении естественных, но негосударственных монополий лучше применять более мягкое административное регулирование (не прямой контроль над ценами, а введение коридора колебаний цен и т.п.). Неестественные монополии в силу экономической нецелесообразности подлежат разукрупнению, что и осуществляет государство с помощью прямых административных мер. Вторая область применения административных методов – это исправление последствий отрицательных внешних эффектов (экологические проблемы). Возможны ситуации, когда экономические регуляторы уже не в состоянии исправить положение: окружающая среда находится в критическом состоянии. Государство применяет такие административные меры, как запрет на коммерческое использование национальных ресурсов, запрет производственной деятельности в определенных природных зонах, запрещение использования экологически вредных технологий. Третьей сферой административного регулирования является разработка стандартов, контроль над их соблюдением

(стандарты касаются организации производства и качества продукции). Четвертая область – определение и поддержание минимальных параметров жизни населения (установление минимума заработной платы, пособий по безработице и т.д.). Также государство применяет прямое регулирование при защите национальных интересов в системе мирохозяйственных связей.

Административные методы часто дополняют экономические регуляторы, и экономическая политика представляет собой совокупность комбинаций различных методов регулирования. Вообще разграничение на прямые и косвенные методы, как мы уже отмечали, достаточно условно. С одной стороны, любой административный регулятор содержит в себе нечто от экономического регулятора, поскольку прямой метод в конечном счете косвенно влияет на поведение экономических субъектов. С другой стороны, любой экономический метод имеет некоторые административные черты, так как решение о введении того ли иного косвенного регулятора принимается административно.

В предыдущем параграфе мы рассмотрели основные функции государства. Возникает вопрос, каким образом государство должно осуществлять свои функции, то есть, как политикам следует действовать, чтобы достичь поставленных целей. На этот вопрос отвечает нормативная теория экономической политики. Нормативная теория экономической политики изучает, как должна осуществляться экономическая политика. В свою очередь позитивная теория экономической политики изучает, как она осуществляется в реальной жизни, как правительственные органы действуют на практике. В этом параграфе будет рассмотрена нормативная теория экономической политики.

20.2.1. БАЗОВАЯ ТЕОРИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Что же необходимо знать, чтобы выработать верную экономическую политику? Впервые базовая теория экономической политики государства была предложена лауреатом Нобелевской премии Яном Тинбергеном в работе «Теория экономической политики» (1952). Тинберген выделил три основных шага выработки оптимальной экономической политики. Во-первых, правительственные органы должны выбрать **конечные цели** экономической политики, максимизирующие общественное благосостояние (например, снижение уровней безработицы и инфляции). Далее на основе функции общественного благосостояния определяются **целевые показатели** (например, полная заня-

тость или нулевой уровень инфляции). Во-вторых, правительственные органы должны оценить, какими политическими **инструментами** для достижения поставленных целей они располагают. В-третьих, чтобы выбрать оптимальное сочетание политических мер, правительство должно опираться на какую-либо **модель экономики**, связывающую целевые показатели и инструменты их достижения. Таким образом, необходимыми компонентами при разработке экономической политики являются целевые показатели, инструменты и модель экономики.

Выработка целей в экономической политике – достаточно сложный процесс, который связан с определением стратегического направления социально-экономического развития страны. Поэтому, как считает Тинберген, выработанные цели длительное время остаются неизменными. В качестве целей государство может рассматривать полную занятость, стабильность цен, устойчивый уровень экономического развития, управляемое сальдо платежного баланса и другие. Цели должны быть не только известны, но и измеримы. Это позволяет найти оптимальный уровень целевых показателей. Например, оптимальными могут считаться нулевой уровень инфляции или уровень безработицы в 3%. Если экономика отклоняется от оптимума (вследствие влияния каких-либо внешних факторов), то с помощью инструментов экономической политики нужно вернуть экономику в оптимальное положение.

После того, как установлены цели, правительство должно определить инструменты, с помощью которых можно достичь этих целей. Нужно знать, какие инструменты могут влиять на цель, и какие из этих инструментов государство может использовать, то есть, какими инструментами оно располагает. Конкретные виды инструментов, которые правительство может использовать при проведении экономической политики, были рассмотрены нами ранее (инструменты кредитно-денежной политики, бюджетно-налоговой и другие).

Перед правительством стоит задача с помощью инструмента не просто изменить целевой показатель в нужном направлении, но изменить его на определенную величину. Насколько при этом нужно изменить инструмент в количественном выражении? Ответить на этот вопрос можно в том случае, если имеется полное представление о реальных экономических механизмах, объединяющих целевые показатели и инструменты политики, и о количественных связях между ними. То есть нужно знать степень воздействия инструмента на цель. Такое представление дает модель экономики, связывающая цели и ин-

струменты политики. Цели в этой модели выступают как функции от инструментов (цель – зависимая переменная, инструмент – независимая переменная). Сколько целей – столько и уравнений в модели. Подобные функции строятся в основном с помощью эконометрических методов прогнозирования.

Далее, зная желательные для политиков уровни целевых показателей, из системы уравнений находим требуемые значения инструментов. При этом необходимо, чтобы выполнялось так называемое **неравенство Тинбергена**: количество инструментов, имеющихся в распоряжении государства, должно быть не меньше количества целей.

Проиллюстрируем нахождение оптимальных значений инструментов политики на примере простой линейной модели. Предположим, правительство выдвигает только две цели и располагает двумя инструментами. Целевыми показателями экономической политики являются потенциальный выпуск ($Q = Q^*$) и нулевой уровень инфляции ($P = 0$). Допустим, используются два инструмента: фискальная политика G и денежная политика M . Зависимость между целями и инструментами описывается с помощью линейных уравнений:

$$Q = a_1G + a_2M, (19.1a)$$

$$P = b_1G + b_2M, (19.1б)$$

Как видно из формул, на каждую цель оказывают влияние оба инструмента. Коэффициенты a_1 и b_1 измеряют количественный эффект влияния фискальной политики на выпуск и инфляцию соответственно, а коэффициенты a_2 , b_2 – степень влияния денежной политики на эти цели. Если предположить, что в экономике выпуск равен потенциальному, а инфляция составляет 2% в год, то цель состоит в том, чтобы снизить инфляцию до нуля без снижения выпуска. Заменим абсолютные значения переменных G , M , Q , P отклонениями от базового уровня. В нашем случае $\Delta Q = 0$, то есть изменений в выпуске не должно происходить, а $\Delta P = -2$, то есть инфляция должна снизиться на 2%. В результате, уравнения имеют следующий вид:

$$0 = a_1\Delta G + a_2\Delta M, (19.2a)$$

$$-2 = b_1\Delta G + b_2\Delta M, (19.2б)$$

Мы получили систему из двух уравнений с двумя неизвестными. Неизвестными как раз и являются значения изменений инструментов, которые приводят цели к оптимальному уровню. Решим систему и найдем значения инструментов ΔG и ΔM :

$$\Delta G = 2a_2/(a_1b_2 - a_2b_1), (19.3a)$$

$$\Delta M = -2a_1/(a_1b_2 - a_2b_1), (19.36)$$

В данном случае правительство, изменив инструменты фискальной и денежной политики в соответствии с найденными их значениями в формулах (19.3), добьется желаемых целевых показателей (если, конечно, знаменатель в формулах не равен нулю, то есть $a_1b_2 - a_2b_1 \neq 0$). Модель Тинбергена можно использовать при условии, что мы имеем инструментов не меньше, чем целей. Рассмотрим ситуацию, когда количество целей превосходит количество имеющихся в распоряжении инструментов политики.

20.2.2. СЛУЧАЙ, КОГДА ИНСТРУМЕНТОВ МЕНЬШЕ, ЧЕМ ЦЕЛЕЙ

На практике часто случается так, что правительство располагает ограниченным набором инструментов по сравнению с целями. Назовем некоторые из причин. Во-первых, государство не всемогуще, его регулирующий потенциал ограничен. Если продолжить рассмотрение нашего примера с двумя целями и двумя инструментами, то может быть такая ситуация, когда фискальная политика страны исчерпала себя, и дальнейшее использование государственных расходов в качестве инструмента экономической политики стало невозможным. Тогда средством влияния на выпуск и инфляцию остается только монетарная политика. В этих условиях правительство не может добиться снижения инфляции без потерь выпуска. Во-вторых, перед правительством страны, находящейся в полосе кризисов и нестабильности, стоит проблема достижения сразу многих целей. Это вызвано тем, что в неустойчивой экономике ежечасно возникают многочисленные трудности, требующие решения. Однако число инструментов ограничено.

В ситуации, когда число целей превосходит количество инструментов, правительство не в состоянии одновременно достичь поставленных целей (как в модели Тинбергена). Правительственные органы сталкиваются с проблемой выбора между различными целевыми показателями. Каким образом поступать государству в этом случае? Как выбрать наилучшую экономическую политику? Изложенный ниже подход опирается на исследования лауреата Нобелевской премии Р.Фриша. С одной стороны, правительственные чиновники должны разместить все цели по степени важности, определить, какие цели желательно достичь в первую очередь. Например, начиная с наиболее важной, цели могут располагаться в следующем порядке: сдерживание инфляции, экономический рост, снижение безработицы. Наиболее

приоритетными целями являются те, отклонение от оптимальных показателей которых приводит к большим потерям для общества. С другой стороны, эксперты-экономисты должны разработать различные варианты экономической политики, каждый из которых на выходе имеет определенные значения целей (уровня инфляции, темпа экономического роста, уровня безработицы). Эти варианты экономической политики разрабатываются с учетом имеющихся в распоряжении правительства инструментов политики на основе эконометрических моделей. Комплект готовых вариантов передается политикам, которые выбирают один вариант, который более всех соответствует предпочтениям политиков относительно целей. Этот вариант экономической политики и реализуется на практике.

Проиллюстрируем выбор экономической политики на примере. В таблице 19.1 представлены пять вариантов политики, которые были разработаны экспертами. Каждый из вариантов обеспечивает достижение определенных целевых показателей, что отражено в таблице. Предположим, правительственные чиновники наиболее важным считают решение проблемы инфляции, на второе место ставят вопрос об экономическом росте, на третье – безработицу. Из данных таблицы очевидно, что сразу будут отброшены 4-й и 5-й варианты (приводят к высоким уровням инфляции). Если выбирать между 2-м и 3-м вариантами, то предпочтение будет отдано второму, поскольку при одинаковых уровнях инфляции второй вариант обеспечивает более высокий темп экономического роста и более низкий уровень безработицы. Выбор между 2-м и 1-м вариантами не так однозначен. Хотя 1-й вариант и гарантирует более низкий уровень инфляции, он не обеспечивает экономический рост и приводит к высокому уровню безработицы. Если правительство оценивает эти потери для общества выше, чем выигрыш в снижении инфляции всего на один пункт (по сравнению с 2-м вариантом), то будет выбран 2-й вариант.

Таблица 20.1.

Значения целей при различных вариантах экономической политики

Варианты экономической политики	Уровень инфляции, в %	Темп экономического роста, в %	Уровень безработицы, в %
1-й	2	0	9
2-й	3	5	6
3-й	3	4	7
4-й	5	4	3
5-й	7	2	3

Заметим, что в данном примере выбранный 2-й вариант не обеспечивает достижение оптимальных целевых показателей, о которых мы говорили в модели Тинбергена. Возможно, политики определили бы желательный уровень инфляции в 0%, темп экономического роста в 6%, а уровень безработицы – в 3%. Однако в условиях ограниченных инструментов им приходится находить определенный компромисс между конечными целями, где преимущество отдается более важной цели.

Резюме

Экономическая политика – это совокупность рычагов и методов управления экономикой. Все формы экономической политики можно условно разделить на экономические (косвенные) и административные (прямые) методы. Экономические методы предполагают косвенное влияние на объект политики через экономические регуляторы, не ограничивая при этом свободу выбора экономических субъектов. Административные методы в виде прямого указания непосредственно воздействуют на объект экономической политики, что ограничивает свободу экономического выбора.

Нормативная теория экономической политики изучает вопрос о том, как правительственные органы должны действовать, формируя экономическую политику. Впервые эта проблема была проанализирована голландским экономистом Я.Тинбергеном, который обрисовал важнейшие шаги процесса разработки экономической политики. Во-первых, определяются цели и целевые показатели экономической политики. Во-вторых, выделяются имеющиеся в распоряжении политические инструменты. В-третьих, правительственные органы должны опираться на модель экономики, связывающую инструменты и целевые показатели, с помощью которой определяется оптимальное зна-

чение инструментов экономической политики. Применяя этот подход, экономическая политика будет успешной только в том случае, если выполняется неравенство Тинбергена: количество инструментов, имеющихся в распоряжении государства, должно быть не меньше количества целей.

В случае, когда целей больше, чем инструментов, всех целей одновременно достичь невозможно. Правительственные органы сталкиваются с проблемой поиска компромисса между различными целевыми показателями. Решение данной проблемы основано на выделении политиками наиболее приоритетных целей. Выбирая между различными вариантами экономической политики, они находят наиболее оптимальный вариант, отдавая предпочтение более важной цели.

Новые понятия

Экономические (косвенные) методы

Административные (прямые) методы

20.3. ФОРМИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И ФИАСКО ГОСУДАРСТВА

Вторая половина XX века в экономической науке стала периодом ожесточенных споров о роли государства в экономике. Существуют значительные расхождения во мнениях относительно того, насколько активным должно быть государство в решении социально-экономических проблем: одни считают, что государство должно играть более активную роль, другие – менее активную. Мнения на этот счет зависят от того, насколько серьезной считается неспособность рынка справиться с некоторыми проблемами, а также от того, насколько эффективной может быть деятельность государства в решении этих проблем. Критики активного государственного вмешательства в экономику считают, что деятельность государства часто неэффективна в достижении поставленных целей. **Фиаско (провалы, изъяны) государства – случаи неэффективного распределения общественных ресурсов в результате государственного регулирования.** В этом параграфе мы рассмотрим причины этой неэффективности, или другими словами, почему государство оказывается несостоятельным при решении социально-экономических проблем.

Выделим две основные группы причин фиаско государства при формировании экономической политики:

1. Ограниченные возможности государства.

2. Проблемы демократического механизма принятия решений.

Рассмотрим более подробно каждую из групп факторов.

20.3.1. ОГРАНИЧЕННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ГОСУДАРСТВА

В предыдущем параграфе мы проанализировали процесс нахождения оптимальной экономической политики. Единственной проблемой для правительственных чиновников было наличие достаточного количества инструментов. Если их недостаточно, то возникал вопрос о необходимости компромисса между целями. На самом деле правительство сталкивается со значительно более сложными проблемами. Речь идет об ограниченных возможностях государства при разработке экономической политики. В результате проведения такой политики мероприятия, осуществляемые правительством, могут привести к последствиям, отличным от первоначальных задач. Рассмотрим данную проблему более подробно.

Для выработки верной экономической политики государству, как мы отмечали, требуется полная ясность о количественных взаимосвязях между целями и инструментами, что отражается в модели экономики. Здесь возникают две группы проблем. Во-первых, существуют трудности со сбором точных статистических данных, на основе которых строятся эконометрические модели и принимаются правительственные решения. Нередко эти решения могут приниматься при отсутствии надежной статистики. Во-вторых, государство зачастую не может точно предсказать экономические процессы, которые будут иметь место в будущем, поскольку современный уровень знаний не позволяет сделать этого. На практике власти оказываются в условиях неопределенности, когда они не могут точно знать, какое влияние окажут их действия на целевые показатели. Выделим некоторые виды неопределенности.

Первый явный вид неопределенности – это неспособность правительственных органов предвидеть и заложить в модель внешние шоки, которые оказывают влияние на целевые показатели, но не поддаются контролю со стороны государства (например, такие факторы, как погода, забастовки и др.). Если бы правительство могло точно предсказать эти внешние шоки и их последствия, то они учитывались бы при выборе политических инструментов, однако этого не происходит.

Проблемы правительственных органов связаны также с неопределенностью самой модели экономики. Ряд экономистов подвергают

сомнению возможность использования больших макроэконометрических моделей для разработки экономической политики. Они отмечают, что большие модели не до конца разработаны, многие соотношения в них не имеют серьезной теоретической основы, а базируются на среднестатистических взаимосвязях переменных, которые наблюдались в прошлом. В связи с этим нет уверенности в том, что используемая модель правильно отражает взаимосвязь между инструментами и целевыми показателями.

Следующий вид неопределенности (а значит, и ограниченных возможностей государства) имеет отношение к инструментам политики. На практике правительство имеет приблизительное представление о степени влияния инструмента на цель. Ранее мы предполагали, что политики точно знают, каково будет влияние на экономику предпринимаемых ими действий, то есть что коэффициенты a и b из уравнений (19.1) – (19.3) точно известны. В действительности истинными значениями коэффициентов правительственные органы не располагают.

С инструментами экономической политики связан еще один вид неопределенности, а именно трудность учета фактора времени. Рассмотрим это ограничение для правительства более детально.

ФАКТОР ВРЕМЕНИ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

При разработке и проведении экономической политики правительству необходимо заранее знать не только вероятный эффект воздействия на экономику того или иного инструмента, но и то, когда этот эффект можно ожидать. Дело в том, что экономические процессы не совершаются мгновенно и требуют затрат времени, поэтому инструменты экономической политики оказывают воздействие на цель не сразу, а через некоторые промежутки времени – временные лаги. **Лag** – это время, необходимое для достижения целью оптимального уровня. При этом разные инструменты экономической политики имеют различные по продолжительности и структуре лаги, что серьезно осложняет выработку экономической политики.

Общий временной лаг инструмента экономической политики имеет сложное неоднородное строение, поэтому мы будем говорить о лаговой структуре, состоящей из двух видов лагов – внутренних и внешних.

Внутренний лаг – это промежуток времени, который проходит между моментом возникновения какого-либо экономического явления, требующего государственного регулирования, и момен-

том принятия ответных мер экономической политики. Внутренний лаг возникает вследствие того, что правительству нужно время на осознание того, что существует какая-то проблема, которую необходимо решать, а также требуется время на введение в действие соответствующих мер экономической политики. В связи с этим в структуре внутреннего лага выделяют лаг признания, лаг принятия политического решения и лаг административной задержки.

Лаг признания (осознания, распознавания) – это отрезок времени от появления проблемы регулирования (вследствие отклонения цели от оптимального уровня) до признания правительством существования этой проблемы. Это затраты времени, необходимые на то, чтобы политики осознали само существование проблемы регулирования и оценили ее. Например, для того чтобы распознать наличие проблемы инфляции, нужно проанализировать статистический материал, далее нужно оценить источники инфляции и возможные варианты антиинфляционной политики. На все это требуется время. На продолжительность этого лага будут влиять такие факторы, как состояние экономической науки, ее роль в принятии политических решений, компетентность правительства, экспертов и т.д. Таким образом, в этот период признается, что проблема требует государственного регулирования.

Лаг принятия политического решения – это время, которое проходит между признанием существования проблемы и принятием конкретного политического решения о введении тех или иных инструментов экономической политики в действие. Лаг принятия решения в зависимости от инструмента экономической политики может быть длиннее или короче. Это связано с тем, что решения относительно инструментов принимаются различными органами, отличающимися процедурой принятия решений. Так, для денежной политики характерен небольшой лаг решения, поскольку для принятия этого решения требуется лишь согласование позиций правительства и центрального банка. Иначе дело обстоит с бюджетно-налоговой политикой, которая характеризуется длительным внутренним лагом, ибо решения о налогах и государственных расходах должны получить одобрение законодательных органов, им необходимо пройти через затяжную парламентскую процедуру. Как правило, процесс принятия закона медленен и громоздок. Так, президент Кеннеди в 1962 году внес в Конгресс США предложение о снижении налогов с целью стимулирования экономического роста, однако принято оно было только в 1964 году.

Длительность и неустойчивость внутреннего лага бюджетно-налоговой политики ведет к тому, что она становится неточным инструментом экономической политики.

Лаг административной задержки разделяет момент принятия решения и начало конкретных действий государственных служб, ответственных за его осуществление. Величина этого лага в основном зависит от того, насколько эффективно работает государственный аппарат, насколько хорошо налажено взаимодействие его отдельных звеньев.

Внешний лаг – это промежуток времени между моментом принятия тех или иных мер экономической политики и временем, когда они начнут давать результаты. Внешний лаг имеет место вследствие того, что предпринятые меры не могут немедленно вызвать необходимые изменения в экономике. В структуре внешнего лага выделяют лаг срабатывания инструмента и лаг его воздействия.

Лаг срабатывания инструмента включает период от ввода его в действие до момента, когда экономика начинает ощущать изменение этого инструмента. Величина этого лага зависит от внутреннего устройства инструмента экономической политики. Например, если центральный банк снижает учетную ставку, то коммерческие банки сначала анализируют ситуацию, затем, если она складывается благоприятно, получают кредиты от центрального банка и только потом сами предлагают кредиты.

Лаг воздействия – это период времени, в течение которого объект экономической политики реально изменяется под влиянием инструмента. Продолжительность лага воздействия определяется конструкцией экономического механизма, соединяющего цель и инструмент. Это самый важный элемент лаговой структуры, поскольку именно в этот период происходит достижение поставленной цели государством. Однако разные инструменты по-разному проявляют себя при воздействии на ту или иную цель. Некоторым инструментам требуется небольшое время, чтобы выработать свой ресурс, и цель достаточно быстро достигает оптимального (с точки зрения правительства) значения. Другим инструментам для этого необходимо больше времени, и цель постепенно выходит на запланированный уровень. Так, бюджетно-налоговая политика характеризуется более короткими внешними лагами по сравнению с денежно-кредитной политикой. Это связано с тем, что первая непосредственно влияет на совокупный спрос, в то время как вторая – косвенно (в основе механизма ее дей-

ствия лежит влияние на инвестиции через изменение процентных ставок, однако многие предприятия планируют инвестиции заранее, поэтому влияние инструмента проявится не ранее, чем через полгода после этих изменений).

В связи с наличием временных лагов возникают две трудности. Во-первых, длительные по продолжительности лаги могут привести к тому, что применение этого инструмента может дестабилизировать экономику. Если промежуток времени между осознанием проблемы регулирования и началом воздействия инструмента на цель достаточно долог, то за это время состояние экономики может измениться и принятые правительством меры будут неэффективными и вредными для экономики. Во-вторых, продолжительность каждого лага в лаговой структуре инструмента неустойчива и зависит от конкретных условий. Это приводит к тому, что правительство оказывается не в состоянии определить, когда можно ожидать эффект от принятых мер. Для успешного же проведения экономической политики необходимо предвидеть будущую экономическую ситуацию. Нужно знать, например, в состоянии подъема или спада будет находиться экономика через полгода или через год. Таким образом, существование длительных и неустойчивых по времени лагов инструментов экономической политики значительно затрудняет ее разработку и проведение.

На практике значение учета фактора времени трудно переоценить. Если государство располагает хотя бы общими значениями продолжительности лагов, то у него возникает возможность планирования экономической политики. Становится понятно, от каких инструментов следует ждать немедленных результатов, а какие сработают лишь в отдаленном времени. Это позволяет предугадывать развитие экономики, вырабатывать долгосрочную экономическую политику. В действительности расчет лаговых структур относится к разряду наиболее сложных проблем экономической теории (особенно это относится к лагу воздействия).

20.3.2. ПРОБЛЕМЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

В предыдущем пункте мы рассмотрели группу причин неэффективности государственного регулирования, связанных со стадией разработки экономической политики. Причины в основном сводились к несовершенству современной науки, которая не в состоянии решить

проблему неопределенности. Однако проблемы возникают и на стадии принятия экономической политики. В современном государстве решения относительно целей и большинства инструментов экономической политики принимаются в законодательных органах. Стратегические экономические вопросы решаются политиками в рамках существующего демократического механизма принятия решений. Но, как оказывается, этот механизм далеко не безупречен. Здесь можно выделить две группы проблем: во-первых, несовершенство демократической процедуры голосования; во-вторых, преследование политиками личных интересов. Рассмотрим эти проблемы более подробно.

20.3.2.1. НЕСОВЕРШЕНСТВО ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ПРОЦЕДУРЫ ГОЛОСОВАНИЯ

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ВЫБОР

Общественный выбор, в отличие от индивидуального выбора, предполагает коллективное принятие решений. Особенность принятия решений относительно экономической политики состоит в том, что эти решения затрагивают интересы всех граждан в обществе, мнение которых должно учитываться. Решения по вопросам экономической политики должны приниматься коллективно, всеми гражданами. Поскольку индивидуальные предпочтения граждан отличаются друг от друга, то их необходимо согласовывать. Другими словами, нужна такая процедура, которая бы выявляла и учитывала индивидуальные мнения по поводу какого-либо вопроса. Такой процедурой является процедура голосования. На практике согласование индивидуальных предпочтений достигается с помощью политических институтов демократии (прямой и представительной). **Общественный выбор – это совокупность процессов нерыночного принятия решений через систему политических институтов.**

Общественный выбор может быть организован в рамках прямой или представительной демократий. **Прямая демократия** предполагает, что каждый гражданин имеет право проголосовать по любому конкретному вопросу. В современных демократических государствах избиратели, как правило, непосредственно не принимают решения, касающиеся экономической политики. Это связано с тем, что использование подобной процедуры по всем вопросам крайне дорогостояще для общества, а также с тем, что многие вопросы требуют специальной подготовки. В современных условиях существует практика **пред-**

ставительной демократии, которая предполагает, что граждане, имеющие право голоса, периодически избирают своих представителей в законодательные органы власти, а уже избранные законодатели проводят в жизнь те или иные решения (например, относительно того или иного общественного блага, субсидии, размера налога, тарифа и т.д.). Подчеркнем, что и в случае представительной демократии решения принимаются коллективно, то есть имеет место общественный выбор.

Как мы уже отмечали, коллективное принятие решений, на котором базируется общественный выбор, требует согласования позиций участвующих в выборе сторон. Какое же решение принимается после голосования? Это зависит от того, какая действует процедура принятия решений. Предпочтения всех голосующих могут быть учтены только в том случае, если действует процедура **единогласного принятия решений**. Правило единогласия (консенсуса) – правило голосования, требующее, чтобы каждый голосующий одобрил решение. Если коллективное решение принимается не единогласно, то оно может порождать ущерб для тех, кто остается в меньшинстве. Только правило единогласия гарантирует достижение Парето-эффективных состояний (когда ни один участник выбора не улучшает свое положение за счет других). Однако в действительности применение процедуры единогласного принятия решений в значительной мере затруднено. Это связано с тем, что достижение полного согласия между индивидами (подбор решения, которое устраивало бы всех) требует больших затрат времени и сил. Это дорогостоящая процедура.

На практике наиболее распространенной процедурой принятия коллективных решений является **правило простого большинства**. Согласно этому правилу побеждает та альтернатива, за которую проголосовало более половины участников выбора. Многие решения относительно экономической политики государства принимаются именно большинством голосов, когда они проходят через парламентские процедуры голосования. Проблема в том, что иногда при принятии решения по правилу простого большинства нельзя найти устойчивого политического решения. Рассмотрим эту ситуацию подробнее.

ПАРАДОКС ГОЛОСОВАНИЯ

Французский философ и математик Ж.Кондорсе еще в XVIII веке показал, что правило простого большинства гарантирует результативный выбор только в том случае, если выбор осуществляется не более, чем из двух вариантов и никто из участников голосования не воздерживается. Когда же вариантов больше двух, то приходится применять

попарные сравнения, в результате чего может возникать **циклическое голосование**. Проиллюстрируем парадокс голосования на следующем примере.

Предположим, в парламенте обсуждается вопрос, как расходовать средства, поступившие в государственный бюджет вследствие незапланированного увеличения статей доходов. В голосовании участвуют три депутата (или три группы депутатов, каждая из которых обладает одним и тем же количеством голосов). Предполагается, что дополнительные средства можно направить на финансирование одной из трех статей: культуры (К), науки (Н) или обороны (О). Предпочтения голосующих представлены в таблице 19.2. Заметим, что предпочтения каждого индивида являются транзитивными, то есть если первый депутат предпочитает культуру науке, а науку – обороне, то он предпочитает культуру обороне (если $A > B$, а $B > V$, то $A > V$). Так как приоритеты каждого из трех депутатов различны, то прямое голосование не выявит доминирующего в обществе предпочтения. Поэтому на голосование ставятся пары альтернатив. Пусть депутатам необходимо путем голосования по правилу большинства выбрать из двух альтернатив К и Н одну. Тогда побеждает вариант К, поскольку за него проголосуют депутаты 1 и 3. Альтернатива Н отклоняется. Далее при выборе между К и О побеждает вариант О благодаря голосам депутатов 2 и 3. Таким образом, в результате двух туров голосования общественный выбор осуществляется в пользу альтернативы О, и средства будут направлены на дополнительное финансирование обороны.

Таблица 20.2.

Предпочтения депутатов, приводящие к циклическому голосованию

Депутаты (группы депутатов)	Первая по предпочтительности альтернатива	Вторая по предпочтительности альтернатива	Третья по предпочтительности альтернатива
1	К	Н	О
2	Н	О	К
3	О	К	Н

Итак, мы выяснили, что по итогам двух туров голосования большинство участников выбора предпочитают культуру науке, а оборону культуре. Исходя из принципа транзитивности предпочтений, было бы логично предположить, что большинство депутатов предпочитают оборону науке. Однако, как показывает таблица, при голосовании по альтернативам О и Н побеждает наука, поскольку за нее проголосуют

депутаты 1 и 2. Если после этого сравнить Н и К, то вновь победу одержит К и т.д. Попарно сравнивая альтернативы и принимая решения по правилу большинства можно голосовать до бесконечности. При этом будут циклически повторяться исходы голосования, но однозначное решение так и не будет найдено. Результат коллективного выбора будет зависеть от того, на каком шаге голосование будет остановлено.

Парадокс голосования – это ситуация циклического голосования, когда предпочтения каждого отдельного участника голосования транзитивны, а предпочтения всех голосующих нетранзитивны, что означает невозможность достижения равновесия при голосовании.

Наличие парадокса голосования создает условия для манипулирования результатами голосования со стороны тех, кто определяет процедуру принятия решений. Так, если первый депутат в нашем примере наделен правом устанавливать последовательность вынесения на голосование пар альтернатив, а отклоненные в процессе голосования варианты исключаются из дальнейшего рассмотрения, то первый депутат поступит следующим образом. В первом туре голосования он предложит вопрос о выборе между О и К, где победит оборона. Во втором туре при выборе между О и Н победу одержит наука, которая и является наиболее предпочитаемой альтернативой для первого депутата. Как видим, результат голосования зависит от выбранной процедуры принятия решений.

Конечно, парадокс голосования возникает не при всяком голосовании по правилу большинства. Существование циклического голосования зависит от структуры предпочтений участников выбора. Например, изменим последовательность предпочтений у первого депутата и поменяем местами в первой строке табл.19.2 варианты К и Н. В этом случае при любой последовательности сравнений коллективное решение будет устойчивым (средства будут направлены на науку).

ТЕОРЕМА НЕВОЗМОЖНОСТИ ЭРРОУ

С помощью парадокса голосования мы показали, что правило простого большинства уязвимо, при этой процедуре голосования можно не найти равновесного решения. Возникает вопрос: существуют ли какие-либо другие правила принятия коллективных решений, которые соответствуют всем желательным требованиям к процедуре голосования. Прежде, чем ответить на этот вопрос, обозначим эти желательные требования.

Выделяют следующие требования к идеальному правилу голосования:

1) *полнота* (правило должно обеспечивать выбор между любыми двумя альтернативами, отдавая предпочтение одной из них либо признавая обе равноценными);

2) *универсальность* (правило обеспечивает устойчивый резульативный выбор при любом сочетании индивидуальных предпочтений);

3) *транзитивность* (правило транзитивности (если $A > B$, а $B > V$, то $A > V$) обязательно распространяется на коллективные предпочтения);

4) *единогласие* (если все участники коллективного выбора отдадут предпочтение первой из двух альтернатив, то коллективный выбор осуществляется в пользу первой альтернативы, другими словами, выполнение требования Парето-оптимизации);

5) *независимость от посторонних альтернатив* (коллективный выбор между любыми двумя альтернативами зависит от того, как индивиды оценивают эти две альтернативы по отношению друг к другу, но не зависит от отношения индивидов к какой бы то ни было посторонней альтернативе);

6) *отсутствие «диктатора»* (среди участников коллективного выбора нет такого индивида, предпочтения которого определяли бы коллективный выбор независимо от предпочтений всех других индивидов).

В 1951 году К.Эрроу сформулировал и доказал свою знаменитую теорему о невозможности, в которой показал, что не существует такого правила принятия коллективных решений, которое отвечало бы всем желательным характеристикам. Парадокс голосования, рассмотренный нами выше, является частным случаем данной теоремы.

Теорема невозможности Эрроу утверждает, что не существует такого правила коллективного выбора, которое одновременно удовлетворяло бы принципам полноты, универсальности, транзитивности, эффективности по Парето, независимости от посторонних альтернатив и отсутствия диктаторства для всех видов предпочтений избирателей.

Теорема невозможности, с одной стороны, иллюстрирует несостоятельность демократического механизма принятия решений, но, с другой стороны, она не подразумевает, что демократическое устройство политической жизни бесперспективно. Значение теоремы состо-

ит в том, что она описывает ключевые предпосылки существования устойчивого рационального общественного выбора. На практике эти предпосылки могут нивелироваться. Например, требование универсальности может оказаться незначимым, если коллективное решение принимается в сообществах, члены которых разделяют общие ценности и обладают похожими предпочтениями (клубы, политические партии и др.). В этом случае существует высокая вероятность того, что будет принято устойчивое коллективное решение.

В целом теорема Эрроу констатирует тот факт, что при наличии множества различных интересов и предпочтений в обществе безупречное демократическое устройство государства вряд ли возможно, тогда как при полном совпадении интересов и предпочтений государство с его принуждающей силой вообще не требовалось бы.

Важно понять, что государство не есть один индивид, принимающий решения. Часто говоря, что государству следовало бы сделать то или это, что государство поступает неправильно и т.д., мы начинаем представлять себе государство как одно лицо. Мы ждем от него таких же рациональных действий, как от индивида. Однако в государстве решения принимаются коллективно, выбор носит общественный характер. Это ведет к сознательному использованию определенных демократических процедур для согласования предпочтений, но, как показал К.Эрроу, идеальной процедуры голосования не существует.

20.3.2.2. ПРЕСЛЕДОВАНИЕ ПОЛИТИКАМИ ЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Представительная демократия предполагает, что граждане избирают своих представителей в выборные органы для того, чтобы те заботились об интересах общества. Государство, проводя какую-либо экономическую политику, должно стремиться к максимизации общественного благосостояния. Однако в реальной жизни так необязательно происходит. Политики – это люди, у которых есть свои личные интересы. Если обычные потребители стремятся к максимизации полезности, предприниматели – к максимизации прибыли, то и представитель государственных органов будет заинтересован в максимизации своей частной выгоды. Для политика в первую очередь важно быть избранным, поэтому он стремится максимизировать поддержку электората, то есть количество голосов, подаваемых в его пользу. Для реализации своих интересов политики пользуются своим служебным положением. Принимая экономические решения, они учитывают свои частные интересы. Как это происходит?

Решения по вопросам экономической политики в условиях представительной демократии принимаются не всеми гражданами, а сравнительно небольшим числом выборных представителей. Это позволяет определенным силам через депутатов реализовывать свои экономические интересы. Дело в том, что государство принимает решения по жизненно важным вопросам для хозяйствующих субъектов. Так, оно может предоставлять монопольное право на осуществление какой-либо деятельности, правительство может снижать или повышать импортные тарифы и квоты, регулировать цены и т.д. Подобные решения способны существенно влиять на величину доходов производителей. Например, национальные производители обуви получают значительный выигрыш от введения импортных пошлин на обувь. Если такое решение будет принято в законодательных органах, то национальные производители обуви получают исключительные преимущества, что позволит им получать дополнительные доходы. Данные доходы получили название «политическая рента». **Политическая рента** – это экономическая рента, полученная через политические институты.

Именно стремление получить политическую ренту заставляет хозяйствующих субъектов образовывать группы давления. **Группы давления** (лобби) – это группы экономических субъектов, объединенных общими интересами и способных эффективно воздействовать на процесс принятия политических решений. Объединяясь в группу давления, производители осуществляют лоббирование. **Лоббирование** – это оказание влияния на представителей власти с целью принятия выгодного для групп давления политического решения.

Политики проводят выгодный для групп давления курс экономической политики, а группы давления в свою очередь оказывают политикам специфическую поддержку: в виде взносов в предвыборные фонды, иных трансфертов ресурсов (в том числе взяток). Политики заинтересованы во взаимодействии с группами давления, поскольку поддержка последних увеличивает шансы их переизбрания на новый срок. Группы давления – это источник финансирования предвыборной кампании и политической деятельности.

Таким образом, в условиях представительной демократии создаются предпосылки для принятия решений в интересах узкой группы лиц, а не всего общества.

Политики могут реализовывать свой частный интерес не только при помощи групп давления. У государственных деятелей есть возможность напрямую влиять на мнение избирателей, принимая те или

иные решения. Как считают некоторые экономисты, политики пользуются этой возможностью, что отражено в моделях политического цикла.

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ДЕЛОВОЙ ЦИКЛ

Как мы уже отмечали, решения по поводу проведения той или иной экономической политики обусловлены не только стремлением политиков к максимизации общественного благосостояния, но и их частными интересами. Если не учитывать эти частные интересы в отношении макроэкономической политики, то предполагается, что государство в лице политиков стремится обеспечить наиболее благоприятную макроэкономическую ситуацию, например, предпринимает действия, сглаживающие циклические колебания в экономике. При этом предполагается, что возникновение каких-либо отклонений от достижения этой цели является следствием просчетов, применения ошибочных концепций и т.д. В реальной же действительности интересы политиков влияют на макроэкономическую политику и могут оказывать дестабилизирующее воздействие на экономику.

Основной целью политиков является победа на очередных выборах. Для победы им необходимо заручиться поддержкой как можно большего количества избирателей. При этом популярность правительства напрямую зависит от состояния экономики в период, предшествующий выборам. Поэтому по мере приближения выборов правительство стремится проводить популярную среди избирателей политику стимулирования экономического роста. Чаще всего оно прибегает к таким мерам, как снижение налоговых ставок, увеличение государственных расходов, в том числе и на социальную политику (стимулирующая бюджетно-налоговая политика), стимулирующая кредитно-денежная политика, направленная на временное снижение безработицы. Следует отметить, что аналогичные действия могут предприниматься правительством и в течение срока правительственных полномочий, если его рейтинг популярности достигает критического минимума (в США, например, «отметкой выживания» для правительства считается уровень поддержки населения, равный 51% – 52%).

Непосредственно после выборов события разворачиваются иначе. Победившая партия (правительство) вынуждена бороться с инфляционными последствиями политики, имевшей место во время предвыборной кампании, и проводить непопулярный среди населения экономический курс (сокращение дефицита государственного бюджета, в том числе и за счет снижения государственных расходов, и др.). Заме-

тим, что с приближением выборов правительство не очень сильно опасается проводить политику избыточных расходов, поскольку ее инфляционное воздействие проявляется с некоторым временным лагом. Если достаточно точно рассчитать этот лаг и спланировать меры экономической политики, то проявление негативных последствий отрицательного сальдо бюджета (инфляцию) можно перенести на период после выборов.

Таким образом, в экономике возникает циклический процесс: после выборов вследствие проводимой дефляционной политики темпы экономического роста снижаются, а перед выборами наблюдается ускорение темпов экономического роста и (с небольшим временным лагом) увеличение инфляции.

Политический деловой (политико-экономический) цикл – это стабильное чередование определенных форм экономической политики, обусловленное тем, на какой стадии находится борьба за политическую власть, а также движением рейтинга правительства.

Описанная выше модель политико-экономического цикла была предложена У.Нордхаузом в работе «Политический деловой цикл» (1975). Проиллюстрируем эту модель с помощью графика политико-экономического цикла на рис.19.1. Пусть t_1 и t_4 – моменты проведения общенациональных выборов. После завершения выборов t_1 правительство начинает проводить сдерживающую экономическую политику, которая продолжается до точки t_2 , когда правительству уже следует задуматься о своем рейтинге, об очередных выборах, ведь инструменты экономической политики срабатывают не сразу, а с запаздыванием. В период t_2t_3 правительство проводит экспансионистскую (стимулирующую) политику с целью повышения своей популярности. При этом возникает проблема точного прогноза временных лагов, ведь если цель будет достигнута задолго до выборов или после них, то все усилия не будут иметь смысла. Перед самыми выборами (t_3t_4) наблюдается некоторое затишье: правительство уже обеспокоено не столько решением экономических проблем (наступило время собирать плоды проводившейся ранее экономической политики), сколько поиском иных средств воздействия на избирателей. Общий политический деловой цикл может включать ряд более мелких подциклов, которые в целом вписываются в указанную закономерность.

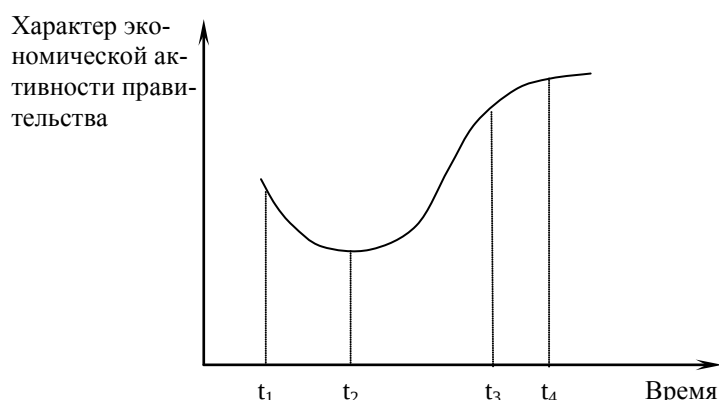


Рис. 20.1. Политический деловой цикл

Альтернативный подход к моделированию политического делового цикла был предложен Д.Гиббсом. Д.Гиббс считает, что характер экономической политики зависит от того, какая партия находится у власти — «левая» или «правая». Предполагается, что «левые» партии в первую очередь заинтересованы в борьбе с безработицей (даже за счет роста инфляции), поскольку традиционно они поддерживаются наемными работниками, профсоюзами. В то же время «правые» партии считают первоочередной задачей установление контроля над инфляцией (даже за счет роста безработицы). Это связано с тем, что «правые» партии ориентируются на поддержку крупного бизнеса, где влиятельные позиции занимают кредиторы, которые в первую очередь страдают от инфляции. Согласно простейшему варианту этой модели, циклические колебания в экономике обусловлены сменой «правых» и «левых» правительств. Заметим, что при таком подходе, политический деловой цикл (в том смысле, как мы его определили выше) занимает два срока полномочий.

Эмпирические исследования в развитых странах показали, что реальной практике больше соответствует модель Гиббса, а не модель Нордхауза.

Таким образом, в упомянутых выше моделях политического делового цикла деятельность субъектов принятия политических решений рассматривается в качестве источника циклических колебаний в экономике. Частные политические интересы, о которых мы говорили выше, влияют на стабилизационную политику государства и, тем самым, — на деловой цикл.

Резюме

Критики активного государственного вмешательства в экономику отмечают, что деятельность государства при решении социально-экономических проблем часто неэффективна. К причинам фиаско государства относят, во-первых, ограниченные возможности государства, во-вторых, проблемы, связанные с демократическим механизмом принятия решений.

При разработке экономической политики возможности государства ограничены. Возникают трудности с наличием точных и достоверных статистических данных, на основе которых строятся эконометрические модели и принимаются правительственные решения. Не менее серьезной проблемой для государства является недостаточный уровень развития науки для решения поставленных задач. Государство вынуждено проводить экономическую политику в условиях неопределенности, что может приводить к незапланированным результатам. Неопределенность возникает в связи с тем, что в модели не учитывается влияние на целевые показатели внешних шоков; также вызывает сомнения степень разработанности макроэкономических моделей. Неопределенность имеет место и в отношении инструментов экономической политики. Нет точных данных не только по поводу степени воздействия инструмента на цель, но и по поводу его быстрого действия. Учет фактора времени приобретает особое значение, поскольку это дает возможность планирования и выработки долгосрочной экономической политики. Для успешного проведения экономической политики правительству необходимо точно представлять лаговую структуру каждого инструмента. Существование длительных и неустойчивых по времени внутренних и внешних лагов значительно затрудняет разработку и проведение экономической политики.

Причины фиаско государства возникают не только на уровне разработки экономической политики, но и на уровне принятия политических решений. В демократических обществах деятельность государства не в интересах общества оказывается следствием несовершенства демократической процедуры голосования, а также результатом преследования политиками личных интересов.

На практике при формировании экономической политики наиболее распространенной процедурой принятия решений является правило простого большинства. Помимо того, что оно может порождать ущерб для тех, кто остается в меньшинстве, оно еще может не обеспечивать принятия устойчивого политического решения. При голосовании большинством возможна ситуация циклического голосования,

или так называемый парадокс Кондорсе. Парадокс голосования иллюстрирует уязвимость правила голосования простым большинством и является частным случаем теоремы невозможности Эрроу. В своей теореме К.Эрроу показал, что не существует такого правила принятия коллективных решений, которое удовлетворяло бы всем желательным характеристикам. Таким образом, демократический механизм принятия решений несовершенен и может стать причиной фиаско государства.

Те, кто избирается для заботы об интересах общества, иногда имеют стимулы действовать в своих личных интересах. Политики в первую очередь стремятся заручиться поддержкой как можно большего числа избирателей. Помогают им в этом группы давления, которые проводят через депутатов выгодные для себя законопроекты, а в обмен предоставляют политикам определенные блага.. Политики также могут повысить свои шансы на переизбрание, если перед выборами будут проводить популярную среди населения экономическую политику, что часто дестабилизирует экономику. Таким образом, в условиях представительной демократии частные интересы рационально действующих индивидов определяют политические процессы и создаются предпосылки для принятия решений в интересах узкой группы лиц, а не всего общества.

Главный вывод, который можно извлечь из данного параграфа, состоит в том, что государственная деятельность не является идеальным лекарством при решении социально-экономических проблем. В силу вышеперечисленных причин государство может увести экономику еще дальше от состояния эффективности. Поэтому если мы полагаемся на государство в решении определенных экономических проблем, всегда нужно учитывать случаи фиаско государства.

Основные понятия

Фиаско (провалы, изъяны) государства

Внутренний лаг

Внешний лаг

Общественный выбор

Парадокс голосования

Теорема невозможности Эрроу

Лоббирование

Политический деловой цикл