

американские деловые круги, не связанные с производством стали. США уже имели подобный опыт с ограничениями на импорт бразильской и корейской стали в 80-е гг., подрывавшими их позиции как кредитора этих стран.

Побочные эффекты нерыночной деятельности подобны, конечно, внешним эффектам от рыночной деятельности. Однако важное различие состоит в том, что отрицательные внешние эффекты фирма, как правило, обязана в той или иной степени компенсировать и может компенсировать за свой счет, тогда как негативные побочные эффекты нерыночной деятельности государство, как правило, не компенсирует пострадавшей стороне. К тому же, строго говоря, государство в отличие от частной фирмы не может в принципе компенсировать что-то «за свой счет». В случае выплат компенсаций оно лишь определенным образом перераспределяет средства налогоплательщиков.

Подводя итоги обсуждению провалов государства, можно сделать следующие выводы.

1. Провалы государства, как правило, не менее легко идентифицируемы, описываемы и предсказуемы, чем провалы рынка.

2. Провалы государства неотъемлемы от *всех* видов нерыночной продукции государства.

3. Являются ли провалы государства более «глубокими», чем провалы рынка, может быть установлено и продемонстрировано только в определенных случаях; в других же такие заключения представляют трудность.

4. Выбор между рынком и государством не есть выбор между несовершенством и совершенством, скорее, это выбор между несовершенными альтернативами.

РАЗДЕЛ 2

Экономическая теория бюрократии

Одно из наиболее ярких проявлений провалов государства и соответственно порождаемую им неэффективность может демонстрировать поведение бюрократии. *Бюрократия* представлена через систему *бюро*, т. е. органов (учреждений) исполнительной власти, ответственных за поставки услуг общественного сектора

конечному потребителю. Подчеркнем, что здесь и далее рассматривается исключительно государственная, а не внутрифирменная бюрократия. Бюро есть неприбыльная государственная организация, финансируемая непосредственно из бюджета. Его принципиальное отличие от фирмы (в том числе и государственной), во-первых, в том, что оно не получает доход с продаж, поскольку поставляет преимущественно общественные блага, а во-вторых, в том, что его предложение зависит не от цены, а от выделенного бюджета.

Существенным признаком бюрократии является тот факт, что она не избирается, а назначается. Долгое время понимание бюрократии определяла разработанная немецким социологом XIX в. М. Вебером концепция, изображавшая ее как лишенную собственных амбиций верную служанку своих политических хозяев (избираемых народом представителей власти). Отсюда часто о такой идеализированной бюрократии говорят как о «веберовской бюрократии». Она снабжает объективной информацией выбираемых политиков, применяет существующее законодательство и гарантирует эффективную доставку товаров и услуг общественного сектора избирателям (потребителям).

В современных представлениях, особенно в теории общественного выбора, бюрократия, подобно избирателям и политикам, имеет свой собственный интерес, а следовательно, ищет пути максимизации собственной полезности. Основной вклад в новую теорию бюрократии внес американский экономист В. Нисканен.⁷ В соответствии с его позицией аргументами функции полезности бюрократа являются жалованье, число подчиненных и их зарплата, общественная репутация, сопутствующие должности блага,⁸ власть и статус. Поскольку большинство этих аргументов в функции

Функция полезности бюрократа

⁷ Niskanen W. A. 1) *Bureaucracy and representative Government*. Chicago, 1971; 2) *Bureaucracy : Servant or master?* London, 1973.

⁸ Английский термин *perquisites* в теории бюрократии с известной долей условности можно передать знакомым российскому читателю словосочетанием «номенклатурные блага». Под ними понимаются не находящиеся в собственности бюрократа, но безвозмездно используемые им служебные офисы, средства связи, легковые автомобили, командировки и т. п. Во многих случаях бюрократ обеспечен этими благами сверх всякой необходимой меры и использует их не в служебных целях, а в целях увеличения личного потребления за счет налогоплательщиков.

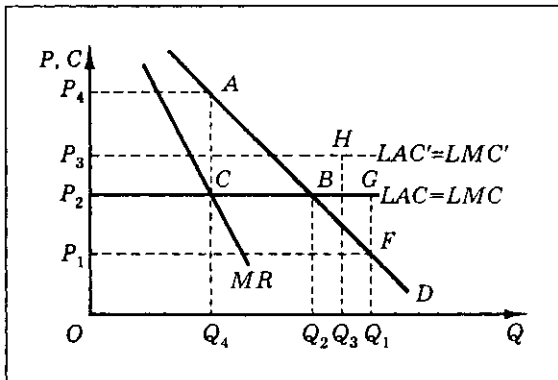


Рис. 1. Монополист, неприбыльная фирма и бюро.

решения о выпуске. Подобно монополисту, бюро защищено от конкуренции. Однако между ними существует важное различие. Если взять монополиста, то он выбирает объем выпуска, который, будучи реализованным на рынке, максимизирует его прибыль, в то время как бюро безвозмездно получает бюджетные средства от органа власти более высокого уровня (который часто именуют *спонсором*), такого как, например, законодательное собрание, в обмен на обещание обеспечивать на эти средства определенное количество продукции (услуг). В целях упрощения стоит предположить, что спонсор действует от лица налогоплательщиков, адекватно выражает их интересы (в англоязычной экономической литературе он часто называется «политиком»).

На рис. 1 проводится сравнение между поведением частного монополиста, частной неприбыльной организации и бюро. Каждая из названных организаций имеет дело с одними и теми же функцией спроса и производственной функцией, а также одинаковыми ценами на факторы производства. Таким образом, каждый из действующих здесь агентов сталкивается с одинаковой кривой издержек длительного периода (LAC). Более того, предположим, что имеет место постоянная отдача от масштаба. Следовательно, $LAC = LMC$. Также допустим, что линия спроса D представляет рыночный спрос с позиции *медианного избирателя*.⁹

Монополист выберет выпуск Q_4 и соответственно цену P_4 ; его монопольная прибыль представлена пря-

полезности бюрократа напрямую зависят от величины бюджета, то отсюда следует, что максимизирующий полезность бюрократ стремится максимизировать бюджет. Поэтому бюрократ отнюдь не нейтральная фигура в процессе разработки и принятии бюджета.

Посмотрим, каким образом бюрократ принимает ре-

⁹ Избиратель, чьи предпочтения находятся в середине шкалы предпочтений всех избирателей, справа и слева от которого находится примерно одинаковое число избирателей.

моугольником P_4ACP_2 . Неприбыльная частная фирма выберет выпуск Q_2 и назначит цену P_2 , поскольку цель такой фирмы — максимизация общего объема выпуска до тех пор, пока он не станет приносить убытки. Предположим, что бюро получает бюджет, равный площади OP_2GQ_1 . Размер бюджета является одним из двух определяющих выпуск бюро факторов; вторым являются издержки производства. Если средние издержки представлены LAC , то само собой разумеется, что выпуск бюро будет равен Q_1 .

В нашем случае уровень выпуска бюро превосходит уровни выпуска неприбыльной фирмы, не говоря уже о монополисте. При этом видно, что объем продукции бюро превышает тот, который хотел бы иметь медианный избиратель при цене P_2 .

Следовательно, принимая во внимание тот факт, что цена P_2 является парето-эффективной ценой, этот объем отклоняется от парето-эффективного. Только в отличие от частного максимизирующего прибыль монополиста, который недопроизводит блага, бюро в нашем случае их перепроизводит. В обоих случаях имеются потери общественного благосостояния. В случае монополиста они составят CAB , а в случае бюро — FBG .

Заметим, что при данном уровне средних издержек выпуск бюро определяется предоставленным ему бюджетом. Если бы в нашем примере размер бюджета вместо OP_2GQ_1 был бы OP_2BQ_2 , то выпуск бюро был бы таким же, как и у неприбыльной частной фирмы, и одновременно парето-эффективным. В то же время при бюджете, меньшем OP_2BQ_2 , спонсор оказался бы под давлением медианного избирателя, ратующего за увеличение бюджета. Напротив, при исходной величине бюджета OP_2GQ_1 медианный избиратель предпочел бы меньший бюджет.

Наибольший интерес представляет следующий вопрос: будет ли реально существующий бюджет больше или меньше оптимального? Максимизирующий полезность бюрократ стремится максимизировать бюджет; спонсор, который, по нашему предположению, выражает интересы избирателей, будет стремиться, чтобы бюджет отвечал их запросам.

Отношения между бюрократией и спонсором напоминают двустороннюю монополию в том отношении, что конечный результат зависит от распределения

власти и влияния между двумя сторонами. С одной стороны, спонсор часто обладает законодательной властью, ему принадлежит право принимать окончательные решения о бюджете, но, с другой стороны, всегда нуждается для реализации этого права в предоставляемой бюрократией информации. Именно бюрократия располагает детальной информацией, относящейся к поставке услуг, ценам на ресурсы и прочим немаловажным вещам, необходимым для разработки бюджета. При отсутствии всесторонней экспертизы со стороны спонсор испытывает острый дефицит информации, складывается асимметрия информации в пользу бюрократии.

Представленный избираемыми политиками спонсор заинтересован в предоставлении избирателям такого бюджета, который обеспечит оптимальное количество услуг общественного сектора при данном уровне их качества. Это максимизирует число голосов и помогает добиваться переизбрания. В то же время бюрократ стремится увеличить размер выделенного ему бюджета. Если бюрократу удастся добиться превышения бюджетом оптимальных размеров, то в чем бы это конкретно не выразилось, данное превышение означает отвлечение реальных ресурсов от альтернативных, более высоко оцениваемых потребителями, способов их использования. В результате здесь мы сталкиваемся с потерями благосостояния потребителей услуг бюро и дополнительными приобретениями благосостояния поставщиками этих услуг (извлечением так называемой бюрократической ренты).

Модель Нисканена

Большой интерес представляет вопрос о том, в какой степени неэффективна бюрократия. Один из возможных ответов на этот вопрос дает модель Нисканена. В его модели избиратели выбирают политиков (законодательную власть), которые представляют их предпочтения в отношении общественных благ. Законодательная власть наделяет ценностью определенные уровни выпуска этих благ, при этом она отражает оценки медианного избирателя. Таким образом, со стороны законодательной власти бюрократии предлагается бюджет, расходы которого достаточны для покупки количеств общественных благ, удовлетворяющих медианного избирателя. Со своей стороны бюрократия требует бюджет, который удовлетворяет не только производственной функции и функции издержек,

связанных с поставкой общественных благ, но также и ее собственной функции полезности.

Рассмотрим рис. 2. На рис. 2,б изображена кривая общих выгод TB , которую можно представить, допустим, как:

$$TB = aQ - bQ^2; \quad a > 0, b > 0,$$

где Q — объем выпуска бюро; a, b — константы.

Эта функция общих выгод показывает общую величину ценности, которой законодательный орган наделяет выпуск бюро. На рис. 2,а линия MB — предельная выгода медианного избирателя; одновременно она есть его линия спроса D . Если бы общественные блага поставлялись через рынок, то это была бы линия рыночного спроса:

$$MB = \frac{dTБ}{dQ} = a - 2bQ.$$

Пусть общие издержки заданы как:

$$TC = cQ + dQ^2;$$

$$c > 0, d > 0.$$

Тогда предельные издержки:

$$MC = \frac{dTC}{dQ} = c + 2dQ.$$

Предполагается, что бюрократ (бюро) — монополист-поставщик, а политик (законодательный орган) — монополист. Таким образом, в рассматриваемой модели присутствует двусторонняя монополия. Далее в нее вводится принципиально важное ограничение на поведение бюро: предполагается, что избиратели не потерпят ни одной правительственной

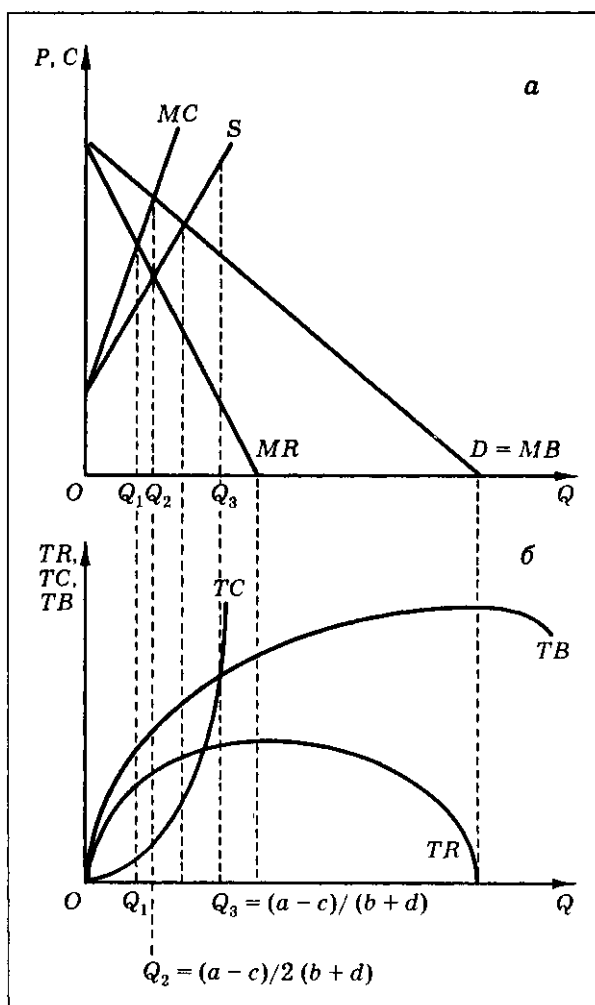


Рис. 2. Модель Нiskanена.

программы, если общие издержки превышают общие выгоды.¹⁰ Таким образом, в своем стремлении максимизировать бюджет бюро не может превысить данное ограничение. В то же время, если бюро достигает этого ограничения, то выпуск его продукции в данной модели вдвое превышает оптимальный. Это легко показать.

При достижении введенного ограничения в виде $ТС = ТВ$ имеем

$$cQ + dQ^2 = aQ - bQ^2.$$

Отсюда количество продукции бюро, которое уравнивает $ТС$ и $ТВ$ (выпуск Q_3 на рис. 2), есть $Q_3 = (a - c)/(b + d)$.

Общественно оптимальный выпуск (Q_2 на рис. 2) имеет место там, где предельные выгоды равны предельным издержкам. В этой точке на рис. 2,б наклон кривой $ТВ$ равен наклону кривой $ТС$, следовательно, расстояние между ними максимальное (это означает максимально возможный излишек избирателя-потребителя от потребления общественного блага). Итак, если $МВ = МС$, то

$$a - 2bQ = c + 2dQ,$$

$$2Q(b - d) = a - c.$$

Следовательно, $Q_2 = (a - c)/2(b + d)$. Отсюда хорошо видно, что $Q_2 = 1/2 Q_3$. Таким образом, действительно общественно оптимальный выпуск превышен бюро ровно вдвое, что одновременно означает и завышенный размер выделяемых бюро бюджетных средств.

¹⁰ Экономическая теория бюрократии создавалась применительно к положению дел, существующему в современных развитых демократических государствах. Понятно, что при иных политических режимах степень самостоятельности бюрократии значительно выше. Наивысшей самостоятельностью бюрократия пользуется в тоталитарных государствах, где избиратели отсутствуют, а она представляет власть, наделенную неограниченными полномочиями. Индустриализация и милитаризация хозяйства в бывшем СССР представляют собой примеры развития экономики с абсолютно доминирующими интересами бюрократии. В тоталитарной хозяйственной системе все ее достижения («великие стройки коммунизма» — от Волховстроя до Байкало-Амурской магистрали) означают лишь выгодное бюрократии наращивание издержек без какой-либо их оценки на основе независимой от нее системы предпочтений.

В рассмотренном случае бюрократу удалось захватить весь потребительский излишек (разность между кривыми TB и TC) и обратить его в больший выпуск и соответственно больший бюджет. Иначе говоря, бюрократ трансформировал потребительский излишек в бюрократическую ренту.

Для сравнения с бюро на рис. 2 представлен выпуск частного монополиста. Он, как известно, следуя правилу максимизации прибыли, определит свой выпуск в точке Q_1 . Это означает, что его выпуск ниже общественно оптимального. Это важно иметь в виду при проведении политики приватизации производства некоторых общественных благ. Ведь в принципе такие функции государства, как например надзор за заключенными в тюрьмах, пожарная охрана и многие другие, могут осуществляться частными подрядчиками. Важно, чтобы эти подрядчики не превращались в монополистов, а постоянно испытывали бы давление потенциальных конкурентов. В противном случае они будут предлагать заключающим с ними контракты государственным органам сравнительно мало услуг по высоким ценам.

В целом можно сказать, что асимметрия информации означает существование проблемы «принципал—агент» в отношениях между законодательным органом и бюрократией. При этом нередко агент способен в результате навязать спрос на свои услуги принципалу, когда реальных потребностей в таковых у последнего не существует. Бюро стремятся всеми средствами создать у потребителей их услуг ощущение неудовлетворенности их количеством. Наиболее ярко этот стиль поведения проявляется у военных ведомств, преувеличивающих степень военной угрозы.

До сих пор наше внимание привлекала проблема аллокационной эффективности в связи с рассмотрением действий бюрократии. В то же время при анализе действий бюро важен анализ также и X -эффективности.¹¹ Говоря об аллокационной эффективности, факти-

¹¹ « X -эффективность» — понятие, впервые введенное американским экономистом Х. Лейбенштайном. Относится к способности рынков или других институтов снижать издержки и повышать производительность при любой данной технологии путем стимулирования организационных улучшений, усиления мотивации работников и менеджеров, улучшений в широком

чески мы ставили следующий вопрос: производят ли бюро такой уровень и структуру услуг, которые требуют избиратели-потребители? Говоря же о X-эффективности, мы абстрагируемся от этой проблемы. Нас интересует только: поставляются ли эти услуги с минимально возможными издержками?

X-неэффективность показана на рис. 1. Представляющая эту неэффективность функция издержек (LAC') проходит выше LAC . Это означает, что часть бюджетных расходов пошла на содержание излишнего персонала, материальных активов или же обусловлена низкой производительностью по сравнению с ее возможным уровнем. Другими словами, наличие X-неэффективности говорит о том, что бюро действует не на границе множества своих производственных возможностей, а где-то внутри него.¹²

X-неэффективность возникает в условиях нечетко определенных контрактов или же даже в случаях, когда контракты недвусмысленно определены, но возникают технические трудности с установлением выполнения условий контрактов. Если контракт между спонсором и бюро определен нечетко, то это дает максимизирующему собственную полезность бюро дополнительную

диапазоне деловых решений, включая прием на работу и увольнение, продвижение по службе, зарплаты и премии, странственное размещение, выбор мебели, телефонов, площадок для парковки и т. д. (*Leibenstein H. Allocative efficiency versus X-efficiency // Amer. Econ. Rev. Vol. 56, N 3. P. 392—415. — Рус. пер.: Лейбенштейн Х. Аллокативная эффективность в сравнении с «X-эффективностью» // Теория фирмы. СПб.: Экономическая школа, 1995. С. 477—506. (Вехи экономической мысли; Вып. 2).*)

¹² При плохой организации и слабом общественном контроле за бюрократией X-неэффективность отдельных бюро может быть весьма высокой. Например, Фонд занятости РФ в 1997 г. истратил на ремонт и капитальное строительство в 2 раза больше средств, чем на создание дополнительных рабочих мест. На аппарат в 1997 г. уходил каждый шестой рубль из Фонда занятости, а в Москве и Смоленске — каждый пятый. Минтруд, например, организовал и провел мероприятия: «Молодежная биржа труда», международная выставка «Занятость-2000». Каждый работник службы занятости, который в них участвовал, жил в гостинице за 324 тыс. р. в сутки и питался на 325 тыс. р. в сутки. Иначе говоря, в день он потреблял в 1.7 раза больше, чем средний безработный в России получал за месяц (Аргументы и факты. 1998. № 7. С. 7).

степень свободы в исполнении бюджета. Это приводит к снижению выпуска бюро при данном бюджете. Наблюдение за соблюдением и принуждение к исполнению контрактов может быть либо технически неосуществимым, либо столь дорогостоящим, что выгоды от исполнения контрактов становятся меньше издержек их обеспечения.

Величина X-неэффективности зависит от характера конкурентной среды, в которой действует организация. В принципе возможно внедрить конкуренцию между отдельными бюро, если общий бюджет строго ограничен и они вынуждены конкурировать друг с другом за его долю в осуществлении какой-либо программы. В настоящее время наиболее далеко в деле внедрения конкурентных начал в деятельность бюро пошла Новая Зеландия, опыт которой широко пропагандируется и изучается во всем мире.¹³

РАЗДЕЛ 3

Национализация как провал государства : уроки британского опыта

В послевоенные годы многие западноевропейские страны пережили длительный период увлечения национализацией и опорой на государственный сектор в попытках решения ряда социально-экономических проблем.

О проведении национализации, организации работы национализованного сектора в западноевропейских странах хорошо известно. Несмотря на это, трудно найти какие-либо рациональные объяснения национализации с позиций «чистой» экономики, в отрыве от доминирующих в период проведения национализации политических интересов, давления тех или иных заинтересованных групп и идеологических установок. В конечном же счете национализированный сектор оказался слишком тяжелым бременем для экономики, государственные предприятия в массе своей не смогли работать без государственной поддержки.

Послевоенная национализация в Великобритании осуществлялась в рамках программы построения британской разновидности социализма. Организация работы национализованного сектора во многом ориен-

¹³ Подробнее описание реформы в Новой Зеландии представлено в кн: *Scott G. Government Reform in New Zealand*. Washington, 1996. Oct.