

ка. А в демократическом государстве общие дела решаются совместно, в конечном счете на основе голосования.

АНТОН. Но мы ведь выяснили: чтобы экономика действовала эффективно, государство вообще не должно заниматься теми проблемами, которые человек может решить в одиночку или на основе добровольных соглашений с другими людьми.

ИГОРЬ. Так-то оно так. Но есть же случаи, когда предпочтения отдельного человека невозможно реализовать без учета предпочтений других. В демократическом обществе государство вступает в действие только в таких случаях. Это происходит, когда дело касается общественных

благ и перераспределения.

АНТОН. Да, общественные блага в одиночку не купишь.

ИГОРЬ. А когда речь идет о перераспределении, надо найти баланс интересов тех, кто получает, и тех, кто дает. Значит, логика поведения государства — это логика *общественного выбора*, который в отличие от индивидуального совершается совместно, причем с помощью политических институтов. Экономическая теория изучает общественный выбор со своей специфической точки зрения, рассматривая его как результат действий рациональных индивидов. Конечно, экономический анализ прежде всего подчеркивает сходство и

различия между общественным выбором и действием рынка. Это очень важно и для самой теории, и для практики.

АНТОН. Но, конечно, не заменяет других подходов к изучению деятельности государства, которые предлагают политология, социология, правоведение и другие общественные науки.

БАРБОС. Государственная деятельность — тонкое дело. Бабушка рассказывала, что сэр Исаак Ньютон в бытность членом Палаты общин выступил на заседании парламента всего один раз. Он попросил служителя закрыть форточку. А вот присоединились к нему другие парламентарии или нет, ей-богу, не знаю.

РАЗДЕЛ 1

Избиратели, политики и чиновники

На рынке индивид обнаруживает свои предпочтения в качестве покупателя. Он заставляет считаться со своими желаниями, поскольку не просто декларирует их, а предъявляет платежеспособный спрос. Когда же индивид прибегает для реализации своих предпочтений к помощи демократического государства, он выступает в качестве *избирателя*. В этом случае он использует уже не деньги, а право голоса. Отдавая свой голос на выборах или референдуме, человек действует по тому же принципу, как и в любой другой сфере, — он стремится максимизировать значение своей функции полезности. Именно с этих позиций поведение избирателя изучается экономической теорией.

В деньгах покупателей заинтересованы производители товаров, и именно благодаря этой заинтересованности рынок нацеливает производство на удовлетворение потребительских запросов. В голосах избирателей заинтересованы *политики*, которые в случае победы на выборах принимают решения, касающиеся общественных благ и перераспределения. Заинтересованность политиков в голосах, в принципе, дает рядовым избирателям возможность влиять на эти решения.

Каждый кандидат приходит на «политический рынок» со своей программой, и далеко не всякий готов ее изменить в угоду настроениям электората. Однако те, чьи программы не устраивают избирателей, в конечном счете отсеиваются. Успеха добивается тот политик, чье поведение на деле соответствует принципу максимализации числа голосов. Точно так же в шоу-бизнесе: чем большего успеха на рынке добивается, например, певец, тем больше оснований считать, что на деле он максимизирует прибыль, даже если субъективно он выше ценит известность или реализацию своих творческих замыслов. Итак, успешно действующих профессиональных политиков можно с некоторой долей упрощения описывать как политических предпринимателей, предлагающих программы действий государства в обмен на голоса избирателей.

Однако практическая деятельность государства зависит не только от политиков, занимающих выборные должности. Огромная роль принадлежит *чиновникам*, составляющим то, что называют государственным аппаратом, или *бюрократией*. Чиновников в конечном счете нанимают на работу политики, победившие на выборах, подобно тому как всякий предприниматель нанимает менеджеров и рабочих. Но на предприятии его владелец, как правило, более постоянен, чем наемный менеджер. Для владельца предприятия жизненно важны все стороны его деятельности. Он может сказать: «предприятие — это я». А фраза: «государство — это я», как мы знаем, могла быть произнесена только в условиях абсолютной монархии. За равенство граждан перед законом и отсутствие деспотизма приходится платить (для экономиста естественная мысль о том, что ничто хорошее не достается без издержек). Отсутствие у государства постоянного «владельца» означает, что в положении даже очень попу-

О бюрократии
см. лекцию 50

лярного политика есть нечто временное, и он вряд ли уделяет достаточное внимание всем сторонам деятельности государства. Все это определяет некоторую самостоятельность чиновников. Она особенно велика, когда приходится принимать решения по вопросам, требующим специальных знаний в какой-либо узкой области.

Чиновники, следуя собственным интересам, ведут себя подобно всем прочим людям, во всяком случае как их обычно воспринимает экономическая теория. Вопрос в том, каковы их конкретные интересы. Поставим себя на минуту в положение чиновника. Он получает задания от профессиональных политиков или своих непосредственных начальников; его работа оценивается по тому, как выполняются эти задания. Какое поведение чиновников в такой ситуации является рациональным? Избегать слишком напряженных заданий и добиваться увеличения объема ресурсов, которые выделяются для выполнения задания. Даже вполне добросовестный чиновник, стремящийся как можно лучше выполнить задание, предпочтет, при прочих равных условиях, иметь в распоряжении как можно больше ресурсов, чтобы подстраховаться на случай неожиданных осложнений. Особенно привлекательно для чиновника увеличение численности подчиненных. Это не только облегчает выполнение заданий, но и повышает личный статус руководителя.

Частный предприниматель ведет себя иначе. Он вынужден сам возмещать все затраты, так что экономия для него не менее важна, чем выполнение той или иной производственной программы. И политики, и особенно чиновники тратят не свои деньги и, следовательно, не стремятся к минимизации затрат на достижение цели. При прочих равных условиях, это создает тенденцию к расточительности в общественном (государственном) секторе.

Вернемся к поведению потребителя (избирателя) в сфере общественного выбора. Поскольку в этой сфере принимаются коллективные решения, каждый потребитель заинтересован, чтобы предпочтения других людей совпадали с его собственными. Именно в этом случае отдельный избиратель может рассчитывать, что будет «приобретен» устраивающий его набор общественных благ. На рынке индивидуальных благ дело, как

*Рациональность
поведения
чиновника*

правило, обстоит по-иному. Покупатель заинтересован, чтобы рыночный спрос на товар, который ему хотелось бы купить, был не слишком высоким. Ведь чем ниже спрос, тем, при прочих равных условиях, доступнее цена (впрочем, оговорка о прочих равных условиях существенна: если спрос очень мал, а производство товара характеризуется экономией на масштабе, то цена окажется высокой).

Как бы то ни было, в сфере общественного выбора потребители часто стараются повлиять друга на друга, стремясь расширить круг сторонников той или иной программы общественных расходов, налоговой политики и др. С этой целью они участвуют в политических кампаниях, партиях и различных добровольных ассоциациях, ходят на митинги и демонстрации, выступают в средствах массовой информации и т. д. Однако значительную политическую активность, особенно по сравнению с частным вопросам, обычно проявляет меньшинство населения. Подчас эта активность связана с позицией индивида скорее не в качестве потребителя, а в качестве производителя благ, создаваемых или приобретаемых за счет государства. Например, врачи и производители медицинской техники заинтересованы прежде всего в увеличении расходов на здравоохранение, а военные и производители вооружений — в росте оборонных ассигнований. В подобных случаях политическая активность может быть сродни обычной деятельности предпринимателя, рекламирующего свой товар. Но, конечно же, мотивы активности бывают и совершенно иными.

Почему же большинство населения довольно пассивно в вопросах, связанных с формированием и распределением государственного бюджета, и довольно легко уступает активным группам?

Во многих странах с развитой рыночной экономикой примерно половина национального дохода попадает в центральный и местные бюджеты, а также в различные целевые фонды, формируемые государством. Это значит, что средний налогоплательщик тратит по своему усмотрению лишь около половины причитающегося ему дохода, а остальную часть отдает в распоряжение политиков. На первый взгляд странно, что индивид, тщательно подбирающий наилучшие варианты расходования половины заработанных им средств,

не слишком вникает в то, как от его имени и, по замыслу, в его интересах тратится вторая половина. Не значит ли это, что в сфере общественного выбора люди склонны вести себя нерационально?

Причины пассивности избирателей

Суть дела состоит в том, что рационально действующий индивид ограничивается той информацией о действиях государства, которую можно получить без больших затрат. Иному поведению препятствует, с одной стороны, проблема безбилетника, а с другой — необходимость согласовывать свои решения с решениями других людей с несхожими предпочтениями. Пассивное отношение к сбору информации, существенной с точки зрения общественного выбора, принято называть *рациональным неведением*.

Рациональное неведение

Типичный избиратель чаще всего довольствуется той информацией, которую предоставляет само государство, а также тем, что поставляют ему активные участники политической жизни. Активность в данном случае характерна более всего для политиков, журналистов, общественных деятелей. Для них политика — не только сфера формирования спроса и предложения общественных благ, но вместе с тем сфера реализации личных интересов, связанных с получением частных благ. Это может быть заинтересованность в доходах, карьере, влиянии (например, в получении выборного поста), но также и в популярности, общественном признании каких-либо исключительных заслуг либо в реализации идей, которым в особой степени привержен данный индивид.

В большинстве случаев систематическое активное участие в политической жизни предполагает нечто иное, чем равную со всеми остальными гражданами заинтересованность в эффективном производстве общественных благ.

Политическую активность нередко проявляют также те предприниматели, которые особенно заинтересованы в государственных заказах или ограничении конкуренции со стороны зарубежных производителей тех или иных товаров. Первые добиваются выгодного для себя распределения общественных расходов, вторые — высоких импортных тарифов и других мер. Если первые — это, например, производители вооружений, то они, как правило, поддерживают милитаристски настроенных политиков. Вторые, при некоторых

Группы
специальных
интересов

обстоятельствах, могут поддерживать тех политиков, которые в наибольшей степени озабочены проблемой безработицы (при прочих равных условиях, ослабление конкуренции из-за рубежа облегчает, хотя бы временно, проблему занятости).

На базе общей заинтересованности в тех или иных общественных благах либо в специфической политике распределения складываются *группы специальных интересов*. Как было показано выше, активную роль в этих группах обычно играют те их члены, для которых выбор определенной политики обеспечивает получение не только общественных, но и каких-либо частных благ. Группы специальных интересов осуществляют *лоббирование* в законодательных и исполнительных структурах власти, а также пропагандируют свои позиции среди рядовых избирателей.

При достаточно большом числе групп специальных интересов, достоверности распространяемой ими информации и относительно равномерном распределении ресурсов между ними в сфере общественного выбора создается некоторый аналог рыночной конкуренции «продавцов» политических программ. В этом случае избиратели без особых усилий могут получать информацию, отражающую разные интересы и точки зрения. Однако на практике зачастую наиболее успешно организуются группы, отражающие сравнительно узкие интересы.

Рациональное неведение и влияние групп интересов затрудняет ориентацию политики государства на предпочтения основной массы избирателей.