

ИГОРЬ. А что же в этом плохого?

АНТОН. Видишь ли, Игорь, ресурсы общества, как мы знаем, ограничены, а устремления чиновника — нет. Обществу просто не нужны блага в том количестве, в каком конторы готовы их производить. Если чиновника не ограничить, то мы будем гордиться полетом наших людей на Марс на пустой желудок.

ИГОРЬ. И это всегда так? Неужели общество не может ничего такого придумать, чтобы удерживать чиновника? Ведь чиновника, как известно, назначает политик, а политика все-таки выбирают.

АНТОН. Видишь ли, Игорь, чем больше госсектор, тем больше людей ему служат или получают от него какие-то блага. Они ведь тоже голосуют в надежде иметь свою долю общественного пирога и далее.

ИГОРЬ. Но раз ресурсы

ограничены, то может случиться, что пирог станет меньше.

АНТОН. Так оно и происходит. К сожалению, в XX веке Левиафан все рос и рос.

БАРБОС. Вот бы мне стать таким Левиафаном! Тогда бы я точно отнял мячик у наглого боксера из парка и все прочие его «ресурсы». И хозяйина на помощь звать не пришлось бы.

ИГОРЬ. А кто такой Левиафан?

АНТОН. Так экономисты стали называть государство вслед за английским философом Гоббсом. Впрочем, прочитай мою статью и ты все узнаешь.

ИГОРЬ. И неужели в XX веке никто не смог победить этого Левиафана?

АНТОН. Понимаешь, побеждать его не надо, в малых дозах он даже очень полезен и крайне необходим. Ты же уже знаешь об общественных благах.

ИГОРЬ. Ну, укоротить, что ли, принимать его только в малых дозах.

АНТОН. Видишь ли, в тех странах, где он однажды завладел всем, он оказался таким прожорливым, что съел самого себя и лопнул. После чего он стал значительно меньше, хотя до сих пор, бывает, огрызается.

БАРБОС. Не может такого быть! Я еще не видел ни одного самого голодного пса, который бы ел самого себя, да еще после этого лопнул.

АНТОН. Да и в ряде стран с рыночной экономикой поставили пределы росту государства...

ИГОРЬ. Обязательно прочитаю твою статью. А то, может быть, ее так и не опубликуют.

АНТОН. Да вот я сам теперь не знаю, опубликуют или нет. Эту редколлегия ведь тоже Левиафан кормит.

БАРБОС. Вероятно, он ее откармливает, чтобы потом съест.

РАЗДЕЛ 1

Экономический анализ провалов государства

Хотели как лучше...

Провалы государства вкратце были рассмотрены в лекции 47. В частности, в ней речь шла об одной из конкретных разновидностей провалов государства — поиске ренты применительно к современной российской ситуации. Однако проблема провалов государства (или, что то же самое, — нерыночных провалов) заслуживает большего внимания.

Дело в том, что, экономическая теория провалов государства практически незнакома российскому читателю, хотя исторически сложилось так, что Россия постоянно сталкивалась с самыми серьезными провалами государства и несла огромные потери от них. Достаточно вспомнить грандиозный социалистический эксперимент по тотальному огосударствлению экономики. Теория провалов государства создана применительно к современным демократическим странам с развитой рыночной экономикой, тем не менее многое в ней (например, теория бюрократии) позволяет глубже понять природу и целевые функции огосударственной экономики. Кроме того, эта теория всегда должна учитываться при выработке экономической политики. Экономисты, которые в своих рекомендациях по корректировке курса реформ в России сводят все к расширению государственного вмешательства в различных сферах и формах, никак не анализируют связанные с этим издержки. Строить рекомендации, опираясь только на теорию провалов рынка, означает непременную «передозировку» государства.

Учение о провалах государства помогает осознать, что государство — это весьма несовершенный и даже во многих случаях нежелательный инструмент, прибегать к услугам которого нужно, лишь твердо убедившись в исчерпанности возможностей рынка, взвесив все за и против. Если «невидимая рука» рынка не всегда превращает «частные пороки в общественные добродетели», то и «видимая рука» государства ничуть не лучше рынка справляется с этой задачей.

Нерыночный спрос и нерыночное предложение

Как нам уже известно, отсутствие совершенных и полных рынков ведет к рыночным провалам. Аналогичным образом провалы государства возникают из-за недостатков нерыночного механизма согласования частных издержек и выгод принимающих политические решения с издержками и выгодами общества в целом. При этом дальнейший анализ покажет, что возможность создать такой нерыночный механизм, который был бы в состоянии функционировать без провалов, ничуть не выше, чем перспективы обеспечить всегда и везде условия совершенной конкуренции.

Политика, направленная на компенсацию провалов рынка, обычно выражается в наделении законодательными или административными полномочиями тех или иных государственных органов (агентств) с тем, чтобы позволить им выпускать специфическую «нерыночную» продукцию, которая предназначена «заполнить» эти провалы. С известной степенью условности можно подразделить эту продукцию на четыре вида. Во-первых, услуги по регулированию (например, штрафы за загрязнение окружающей среды, лицензирование телевизионных и радиотрансляций, контроль за качеством пищи и лекарств и т. п.); во-вторых, чистые общественные блага (оборона, фундаментальные научные исследования); в-третьих, квазиобщественные блага (образование, здравоохранение); в-четвертых, управление трансфертными платежами (социальное обеспечение, социальные субсидии и т. п.). Ценность этой продукции учитывается при подсчете валового национального продукта страны просто как ценность потраченных на ее создание ресурсов.

*Продукция
государствен-
ных органов*

Однако такой метод учета этой продукции ничего не говорит нам о ее реальной ценности, которая, разумеется, только для удобства учета может быть сведена к ценности израсходованных ресурсов. Также мы не получаем никакого объяснения тому, почему ее производство сопровождается провалами государства. Объяснение последнему можно найти, если начать рассмотрение со специфических особенностей спроса и предложения перечисленных выше видов нерыночной продукции. Эти особенности обобщены и систематизированы в работе Ч. Вулфа.¹

Условия формирования спроса на нерыночную продукцию (нерыночного спроса) обычно бывают такими, что он оказывается существенно завышенным.

1. Разъединение тягот и выгод. Искажение спроса на нерыночную продукцию в конечном счете происходит из-за того, что имеет место несовпадение между теми, кто получает выгоды от решения государства, и теми, кто эти выгоды оплачивает. Это несовпадение может иметь место как на микро-, так и на макроуровне.

На микроуровне указанный разрыв присутствует, когда выгоды от существующих или планируемых го-

*Спрос на неры-
ночную продук-
цию*

¹ Wolf Ch. Markets or Governments. Cambridge, 1989.

сударственных услуг распространяются на определенную, сравнительно узкую группу населения, в то время как издержки их осуществления ложатся на всех налогоплательщиков. Выигрывающая сторона имеет в результате гораздо более сильные стимулы к поддержке этих услуг государства, чем проигрывающая сторона к противодействию им.² Если бы они покупались на обычном рынке, то их свободная цена, с учетом потерь проигравшей стороны, была бы столь высока, что вряд ли бы они оказались проданными. Усилия же, затрачиваемые на лоббирование, далеко не полностью отражают все общественные затраты, а потому в случае успеха лоббирующие группы приобретают «товар» по цене с существенной «скидкой».

Таким образом, здесь мы имеем своеобразный отрицательный внешний эффект от деятельности государства, который затрагивает гораздо более широкий круг участников, чем потребители выгод от этой деятельности. Ситуация весьма напоминает ту, которая имеет место при производстве загрязняющей окружающую среду продукции. Только здесь в роли загрязнителя выступает избыточная государственная активность, например определенные формы государственного регулирования или осуществления государственных расходов.

На макроуровне разрыв возникает по причине того, что правительство принимает решения, опираясь на голоса большинства, тогда как основная или значительная часть налоговой базы принадлежит меньшинству. В результате появляются возможности и стимулы рас-

² Американский экономист М. Олсон обосновал преимущества малых групп в достижении своих интересов. В конечном счете эти преимущества связаны с тем, что в малых группах в отличие от больших (или «латентных», по терминологии Олсона) выше индивидуальный ожидаемый выигрыш в случае успеха и менее выражен эффект «зайцев». Латентные группы (например, налогоплательщики) не обладают достаточной мотивацией действовать для обеспечения коллективного блага, так как у каждого входящего в нее индивида отсутствует стремление взять на себя свою часть издержек по коллективному добыванию этого блага. «Многие люди хотят жить в мире, но не существует лобби для продвижения их интересов в противовес „особым интересам“ тех людей, которые выгадают в случае начала войны» (Олсон М. Логика коллективных действий: Общественные блага и теория групп. М., 1995. С. 155).

ширять программы перераспределения, поскольку спрос на них определяется большинством, тогда как средства на их осуществление поступают от меньшинства. Таким образом, если на микроуровне меньшинство как бы политически эксплуатирует большинство, то на макроуровне — наоборот.

В итоге разрывы на обоих уровнях вносят свой вклад в избыточный спрос на услуги государства (программы, регулирование, перераспределение): в первом случае — так как его удовлетворение означает превышение общественных затрат над выгодами (аллокационную неэффективность), во втором — в силу подавления стимулов у высокодоходного меньшинства к инвестициям (включая инвестиции в человеческий капитал), инновациям и подрыва тем самым условий долговременного экономического роста (образования так называемой «динамической неэффективности»).

2. Узкий временной горизонт (завышенная ставка дисконтирования) у политиков. В силу временного пребывания у власти ставка дисконтирования (предпочтение настоящих благ будущим) у политиков значительно выше, чем у общества в среднем. Срок жизни человека в качестве политика (в среднем где-то 5—10 лет) существенно ниже биологического срока жизни отдельного человека, не говоря уже о том, что домохозяйства представляют обычно различные поколения людей. Поэтому будущие блага и издержки значительно недооцениваются политиками и, наоборот, переоцениваются краткосрочные блага и издержки. В результате политический выбор всегда страдает «близорукостью». Экономическая эффективность приносится в жертву сиюминутной политической целесообразности; политик «покупает» голоса избирателей, предлагая им сегодня бесплатно (или со значительной скидкой) то, за что придется многократно расплачиваться в будущем. Однако для политика голоса в настоящий момент гораздо важнее, чем будущие потери, которые, как это нередко случается, достигают критической массы за пределами его срока пребывания в должности.

Политический рынок характеризуется сильно выраженной асимметрией информации. Политик (продавец будущих государственных программ) осведомлен куда лучше рядового избирателя, который к тому же, будучи рационально несведущим избирателем, и не

Недооценка политиками будущих выгод и затрат

*О рациональном
неведении
см. лекцию 47*

слишком стремится тратить свои ресурсы на добычу информации. Таким образом, политик располагает высокими шансами «всучить» избирателю-покупателю товар «с душком».

Если бы политики (подобно владельцам фирмы) имели продаваемые права собственности на свои должности, то их близорукость быстро сошла бы на нет, поскольку тогда набор неверных решений снижал бы стоимость капитализации их активов. Однако капитализация прав собственности как дисциплинирующий механизм в политике отсутствует, а потому в ней часто работает принцип «после нас — хоть потоп».

Классическим примером близорукости политического выбора может быть ситуация с различного рода социальными льготами в России, и в частности Санкт-Петербурге. К 1998 г. ситуация с ними дошла до полного абсурда. Так, например, имеется около 40 категорий граждан (от пенсионеров до депутатов), пользующихся правом бесплатного и льготного проезда на общественном транспорте. Всего таким правом обладает примерно 1.5 млн жителей Санкт-Петербурга. В бюджете Санкт-Петербурга на 1998 год предусматривалось затрат на сумму более 1 млрд р. (7 % всей расходной части городского бюджета) на возмещение убытков городского и пригородного пассажирского транспорта от перевозок жителей по регулируемому тарифу, а также имеющих право на бесплатный и льготный проезд.

В особенности показательна история с введением права на бесплатный проезд пенсионеров на пригородных маршрутах автобусов и электропоездов в период с 1 мая по 31 октября. Это право было распространено на всех пенсионеров без исключения в период предвыборной кампании 1996 г. распоряжением мэра Санкт-Петербурга А. Собчака. Пенсионеры — одна из самых многочисленных (около 23 % населения) и самых активных групп избирателей в городе. Тем не менее выборы А. Собчака проиграл, а его главный соперник справедливо критиковал данное решение за популизм. Однако новый губернатор не поспешил с его отменой. Действия губернатора Санкт-Петербурга полностью укладываются в модель рационального политика, целевая функция которого — максимизация голосов на выборах. Если раздача льгот, как мы видели, не всегда приводит к успеху (поскольку политик авансирует ими избирателей и не имеет механизма их отмены в случае неустраивающего его результата голосования), то их изъятие у самого массового и активного избирателя — почти стопроцентная гарантия провала на будущих выборах.

Поскольку дивиденды политикам и группам интересов среди избирателей приносят именно определенные государственные действия в текущем периоде, представляющие чаще всего те или иные виды вме-

патерналистского в рыночный механизм, то в пользу их расширения смещаются общественно-политические предпочтения.

3. Особенности «вознаграждения» политиков. В политическом процессе награды в виде голосов избирателей нередко достаиваются тем политикам, которые концентрируют общественное внимание на программе государственных инициатив по «исправлению» рынка, принимают соответствующие законы, однако не принимают на себя ответственность за реальное положение вещей. Если предложенные и оформленные законами и другими нормативными актами меры терпят крах, то обычным оправданием является утверждение о недостаточной степени государственного вмешательства. В результате у общества создается и поддерживается иллюзия постоянной дефицитности последнего.

Деятельность Государственной думы РФ — наиболее яркий пример. Постоянная и острая критика Думой далеко не безгрешных правительств надежно скрывает тот факт, что, например, ответственность Думы за финансовый кризис 1998 г. значительно выше, чем ответственность исполнительной власти. Любая попытка последней сколько-нибудь серьезно сократить дефицит федерального бюджета наталкивалась на отчаянное сопротивление Думы, отстаивающей реальные интересы наиболее сильных лоббистов и маскирующей их популистскими лозунгами типа «не сдадимся НАТО» или «не дадим умереть образованию (варианты — отечественной науке, сельскому хозяйству)».

4. Обострение восприятия обществом провалов рынка (как истинных, так и мнимых). Эту тенденцию общественного сознания исследователи на Западе связывают с периодом с 1930 по 1980 г. Недовольство рынком стало расти в результате Великой депрессии, а впоследствии экологических проблем, которые нарастали вместе с расширением рыночного хозяйства. В первые десятилетия отмеченного периода серьезное влияние на общественное сознание в Западной Европе оказывали социалистические идеи, идеализированный образ СССР.

Провалы государства нередко выдаются за провалы рынка. Так, часто криминализация экономики представляется как провал рынка, хотя очевидно, что поддержание правового порядка — первейшая функция государства. При отсутствии такового рыночные сделки сопровождаются высокими транзакционными из-

держками, которые в конечном счете вносят немалый вклад в неэффективность дезориентированной экономики. Однако вина перекладывается «с больной головы на здоровую». В качестве панацеи политиками выдвигаются многочисленные требования «ограничить рынок», ужесточить государственное регулирование, находящие зачастую положительный отклик у избирателя.

5. Давление политических организаций. Для Запада в последние десятилетия характерна возросшая активность на политической арене таких организаций, как защитники окружающей среды, прав социально уязвимых групп населения, потребителей. Многие из их требований прямо или косвенно связаны с усилением контроля государства за рыночными процессами. Завоевывая места в органах законодательной власти, они стараются облечь свои требования в форму законов. Экспансия госрегулирования выгодна также юристам, которые получают доходы в форме отчислений от сумм исков, предъявляемых за нарушение того или иного регулирующего рыночные отношения правила.

В России наибольшую результативность своих действий демонстрирует Аграрный союз (и связанная с ним аграрная партия). Это выражается как в ряде льгот сельхозпроизводителям, так и в прямом бюджетном субсидировании аграрного комплекса в весьма существенных размерах. Так, в федеральном бюджете 1998 г. поддержка аграрного сектора возросла по сравнению с изначально предложенной правительством на 5.4 млрд р. и составила 12 млрд р.³ Осенью 1998 г. благодаря усилиям аграрного лобби сельскому хозяйству фактически списали 25 млрд р. долгов.⁴

Нерыночное предложение

Нерыночное предложение (предложение услуг государства) также характеризуется рядом особенностей, которые могут определять провалы государства.

1. Трудность определения и измерения выпуска. Нерыночную продукцию нередко нелегко даже определить в принципе, не говоря уже о том, чтобы измерить ее количество или оценить качество. Всевозможные измерители таких нерыночных услуг, как оборона, регулирование, социальные программы, весьма спорны

³ Фин. известия. 1998. 19 февраля. С. 2.

⁴ Коммерсантъ. 1998. 31 октября. С. 3.

и иллюзорны. Особенно трудно оценить качество таких услуг, так как отсутствует информация, которая при выпуске рыночной продукции передается производителям через выбор и поведение потребителей. Лишь некоторые виды услуг, которые предоставляются как государственным, так и частным сектором, с большой долей условности можно сопоставлять по качеству (например, образование в частных и общественных школах).

2. Единственный производитель. Нерыночная продукция часто производится единственным агентством, чья исключительная монополия в определенной области законодательно закреплена. Эта эксклюзивность редко оспаривается. Там, где соперничество правительственных агентств встречается (например, КГБ и ГРУ в советские времена или же Правительство РФ и Администрация Президента РФ в более поздние), то оно не имеет отношения к снижению затрат. Отсутствие конкуренции увеличивает сложность оценки качества нерыночной продукции. В случае производства квази-общественных благ (образование, здравоохранение) конкуренция нередко имеет место, но она существенно ограничена по сравнению с конкуренцией между частными производителями рыночной продукции

3. Отсутствие эффективного регулятора. Нерыночное производство не имеет никакого «ограничителя», подобного тому, который механизм прибылей и убытков устанавливает для выпуска рыночной продукции. Отсюда проистекает отсутствие надежного механизма прекращения нерыночной деятельности в случаях, когда она неуспешна.

Источники и типы провалов государства

Из рассмотренных выше характеристик нерыночного спроса и предложения вытекают три основных типа провалов государства. К таковым можно отнести следующие.

1. Разрыв между затратами и выручкой : избыточные и возрастающие издержки. Рынки связывают, хотя и несовершенным образом, издержки той или иной деятельности с полученным доходом, который и обеспечивает данную деятельность. Эта связь реализуется через цены, которые уплачивает потребитель, имеющий выбор — покупать товар или нет, и если

покупать, то что и сколько. Нерыночная деятельность лишена такого связующего звена, поскольку приносимые ею доходы поступают из «неценового источника», в основном из государственной казны. Таким образом, возникает своеобразная «перегородка» между реальной ценностью нерыночных услуг государства и издержками их обеспечения. Ведь потребитель участвует в определении их количества и структуры весьма опосредованно, через отягощенный многими несовершенствами политический механизм.

*Аллокативная
неэффектив-
ность*

Разрыв между затратами и выручкой означает, что резко возрастает вероятность неэффективной аллокации ресурсов. Там, где доходы, поддерживающие деятельность, не зависят от издержек ее обеспечения, на производство данного ее объема может быть выделено больше ресурсов, чем это необходимо, или же произведено ее больше, чем требуется (например, государство может обеспечить больший объем регулирования, чем требуется для компенсации провалов рынка).

*X-неэффектив-
ность*

В результате в производстве нерыночной продукции, будь то регулирование, управление трансфертными платежами или непосредственное производство общественных благ, присутствует сильная и непреодолимая тенденция к избыточным издержкам, или, иначе говоря, к *X-неэффективности*.⁵ Нерыночное производство осуществляется внутри множества производственных возможностей. Если существуют технологические возможности снижения издержек, повышения производительности или реализации экономии от масштаба, то эти возможности будут проигнорированы или, в лучшем случае, использованы не в полной мере. Перемены приносят лишние хлопоты, издержки бездействия отсутствуют или крайне малы, а возможный выигрыш от осуществления перемен весьма неопределенный.⁶

⁵ «Ситуация, при которой отсутствует минимизация полных издержек фирмы, поскольку фактический объем производства при заданных ресурсах ниже максимально возможного уровня» (Словарь современной экономической теории Макмиллана. М., 1997. С. 539).

⁶ Не случайно социалистические предприятия не стремились к инновациям, обновлению технологии и продукции. Такие вменялись им через принуждение сверху (директивный план), однако оно не могло заменить принуждения, которое обеспечивает в рыночной системе конкуренция.

В то же время в нерыночном производстве присутствует также и тенденция к повышению избыточных издержек с течением времени. Те, кто принимает решения в рыночном хозяйстве, имеют стимулы снижать издержки с течением времени по причине действительной или потенциальной конкуренции или по причине возможностей получить дополнительную прибыль. Напротив, ответственные за нерыночное производство могут иметь стимулы увеличивать издержки (например, штат организации) или же увеличивать выпуск, несмотря на то что предельные издержки выше предельной выручки. Можно сказать, что функция издержек при нерыночном производстве не только выше минимально возможной, но и имеет тенденцию сдвигаться вверх с течением времени. Это говорит не только об X-неэффективности, но и о динамической неэффективности нерыночного производства. Последняя во многом связана также со вторым типом провалов государства.

2. Собственные цели организации. Служащие обществу агентства имеют свои частные цели, и эти цели во многом определяют характер их деятельности.

Здесь имеются в виду цели, которые применяются внутри нерыночной организации для руководства, регулирования и оценки ее деятельности и деятельности ее персонала. Именно они, а не общественно декларируемые цели формируют индивидуальную и коллективную мотивацию и поощрение поведения внутри агентства.

Нетрудно заметить, что в этом случае имеет место проблема «принципал—агент» применительно к взаимодействию общества и органов государственной власти и управления. Общество в лице избирателей выступает в роли принципала, тогда как последние выполняют роль агентов. В результате появляется характерный разрыв целей в силу наличия у агентов собственной мотивации и неспособности принципала в лице общества составить такой всеобъемлющий контракт (общественный договор, конституцию), который бы ликвидировал этот разрыв.

Для работающей на рынок организации проблема «принципал—агент» также существует; мотивация поведения менеджеров и персонала внутри крупной фирмы далеко не всегда определяется целью максимизации прибыли (т. е. целью принципала — владельцев

См. лекцию 49

фирмы), но фирмы проходят конкуренцию. Внутренние цели фирмы в конечном счете должны быть совмещены с целями, которые предопределены ей извне рынком. Если между ними наблюдается серьезный и длительный разрыв, то выживание такой организации в рыночной среде оказывается под вопросом.

Для нерыночной организации в силу рассмотренных выше особенностей спроса и предложения такой разрыв не препятствует ее существованию. В то же время собственные цели нерыночной организации становятся составляющими функции полезности, которую ее персонал максимизирует.

«Внутренние
эффекты»

В упоминавшейся работе Ч. Вулфа проявления собственных целей получили название «внутренних эффектов» (*интерналий*). Сопоставим рассмотренную ситуацию с внешними эффектами от рыночной деятельности. Существование последних, как известно, означает, что некоторые общественные издержки и (или) выгоды не включаются в расчет принимающих решения частных лиц. Наличие внутренних эффектов (целей) означает, что «частные» издержки и выгоды (т. е. издержки и выгоды организации) доминируют над включенными обществом в свои расчеты. Внутренние цели и толкают вверх кривую нерыночного предложения, порождая растущие издержки.

Что определяет конкретные внутренние цели, которые присущи нерыночным организациям? Во-первых, они объясняются исходя из того, что этим организациям, как и фирмам, свойствен так называемый рутинный процесс. Так, заложенные при основании такой организации и оправданные на этапе ее становления нормативы (штат, материалы) остаются таковыми и далее, становясь нередко излишними. Во-вторых, утверждается, что эти цели сознательно формируются таким образом, чтобы максимизировать денежный и неденежный доход ключевых фигур агентства. И наконец, в-третьих, говорится, что специфические внутренние цели задаются так, чтобы увеличить выгоды групп интересов из избирательных округов, которым удалось кооптировать в агентства своих представителей.

В качестве внутренних целей могут фигурировать увеличение бюджета (по принципу «больше — лучше»), техника вне зависимости от экономической це-

лесообразности (по принципу «новое и сложное — лучше»), приобретение информации и контроль (по принципу «знать то, что не знают другие, — лучше»). Если увеличение бюджета примерно в равной степени свойственно всем нерыночным организациям в качестве цели деятельности, то стремление к новой технике особенно характерно для военных ведомств, тогда как информация в большей мере составляет специфическое богатство таких организаций, каковыми, например, являются некоторые так называемые специальные службы. Речь идет здесь не о той информации, которую от них ожидает и готово оплачивать общество, а о той, которая собирается ими в «инициативном порядке» и используется при необходимости во внутриполитической борьбе (в первую очередь в форме так называемых утечек информации). Понятно, что в данном случае внутренняя цель не соответствует заданной обществом и ее реализация есть растрата ресурсов.

В то время как внешние эффекты в рыночном секторе есть издержки и (или) выгоды, выпадающие на долю общества, но не на долю производителя, внутренние эффекты в нерыночном секторе есть обычно выгоды, приходящиеся на долю производителя, но оплачиваемые обществом в качестве издержек производства заказанной им нерыночной продукции. Эти внутренние эффекты, таким образом, есть составляющие «частных целей» производителей, — частных в том смысле, что они предназначены удовлетворять особые интересы нерыночных производителей, а не вносить вклад в выпуск продукции, которую от них ждет общество.

3. Побочные эффекты. Государственное вмешательство может порождать непредвиденные побочные эффекты. Вероятность их весьма высока, так как власти оперируют весьма грубыми инструментами и редко бывают в состоянии просчитать последствия своих действий.

Примером таких действий могут служить ограничения доступа на внутренний рынок импортной продукции. В 1998 г., например, США готовились ввести серьезные ограничения на импорт российской стали. В то же время было очевидно, что в случае реализации таких ограничений снизится способность России выплачивать внешние долги, а следовательно, пострадают

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