

Экономика общественного сектора

ФГУ МГУ им. М.В. Ломоносова.

Лектор к.э.н., доцент кафедры экономики
инновационного развития ФГУ МГУ Каширова Анна
Владимировна

**Система государственного управления:
экономические основы**

Лекция 5

Система государственного управления:

экономические основы

- 1. Избиратели, политики, чиновники**
- 2. Рациональное неведение**
- 3. Представительная демократия**
- 4. Обмен голосами**
- 5. Группы специальных интересов и погоня за рентой**
- 6. Политический деловой цикл**
- 7. Бюрократия и неэффективность**
- 8. Изъяны государства**

1. Избиратели, политики, чиновники

Государство — продукт взаимодействия людей, и в то же время политическое устройство государства в огромной степени определяет интересы и возможности индивидов в сферах производства общественных благ и перераспределения.

Одни и те же люди в разной институциональной среде ставят перед собой несхожие экономические цели и прибегают к неодинаковым средствам их реализации.

Избиратели, политики, чиновники

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

Ключевая черта демократии состоит в том, что все члены общества в конечном счете причастны к определению путей использования принуждающей силы государства. С этой точки зрения, они занимают равное положение. Но причастность и равенство, о которых идет речь, на деле проявляются главным образом в процессе выборов и референдумов. Рядовой гражданин выступает по отношению к демократическому государству прежде всего в роли **избирателя.**

Избиратели, политики, чиновники

Гражданин является также налогоплательщиком и получателем выгод от выполнения государством его экономических функций. В обеих этих ролях гражданин оценивает альтернативы, касающиеся его собственных действий, которые предпринимаются в ответ на действия государства.

Избиратель голосует так, чтобы впоследствии выиграть в качестве налогоплательщика и получателя выгод. А после того как политический курс одобрен, индивид реагирует на него, выбирая линию собственного поведения, с тем чтобы **платить меньше налогов и получать больше выгод.**

Избиратели, политики, чиновники

На этапе формирования политического курса избиратели взаимодействуют с профессиональными политиками. Миссия последних — формулировать варианты развития общества (с экономической точки зрения — варианты развития общественного сектора), представлять их на суд избирателей и обеспечивать реализацию одобренных вариантов.

Избиратели обычно санкционируют лишь весьма общо сформулированную стратегию действий в общественном секторе. Ее конкретизация — функция политиков.

Разработка и принятие детальных программ функционирования общественного сектора — задача не только представительных, но и исполнительных органов в пределах их полномочий. Наряду с этим политики контролируют работу тех, кто занят в общественном секторе

Избиратели, политики, чиновники

- Политика можно уподобить предпринимателю в том отношении, что он на свой страх и риск предлагает потребителям некие экономические блага, в данном случае общественные, причем находится в состоянии конкуренции и оказывается жизнеспособным в своей роли, только если получает одобрение тех, кому блага предназначены.
- Предприниматель находит одобрение в спросе на товары и услуги, политик — в голосах избирателей. Модели поведения политика строятся, как правило, на базе предположения, что он стремится **максимизировать поддержку электората**, т. е. количество голосов, подаваемых в его пользу.

Чиновники

- Преобладающая часть повседневных решений принимается государственными служащими, иначе говоря, работниками аппарата управления, чиновниками, бюрократами
- Как правило, отдельное решение чиновника далеко уступает решениям избирателей и политиков по масштабам и глубине воздействия на общественный сектор. Но в совокупности служащие принимают столь много решений, что если в них просматривается некоторая общая тенденция, то эта тенденция многое определяет в развитии общественного сектора в целом.
- **Основная тенденция** рационального поведения бюрократа — выбор вариантов, обеспечивающих как минимум сохранение должности и по возможности повышение статуса, На положении конкретного чиновника (в отличие от политического лидера) мало сказывается состояние общественного сектора в целом.
Существенно благополучие отдельно взятого ведомства, еще важнее — одобрение непосредственного руководства.

2. Рациональное неведение

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

Данный феномен принято называть **рациональным неведением**. Этот феномен имеет **две** стороны.

- Во-первых, коллективный характер решения означает, что при большом числе участников позиция отдельного индивида не имеет большого значения.
- Во-вторых, на индивида приходится лишь малая часть выгод и издержек, которые формируются в процессе **реализации** решения.

Рациональное неведение

- Рациональное неведение в большой степени влияет на общественный выбор. Именно этим в первую очередь объясняется незаинтересованность большинства избирателей в проведении частых референдумов, на которых они могли бы высказать свои точки зрения по наиболее важным политическим вопросам, а также готовность довольствоваться, как правило, расплывчатыми обещаниями кандидатов на выборные должности.
- С рациональным неведением связан феномен так называемой ***фискальной иллюзии***, который заключается в недооценке налогоплательщиками альтернативных издержек производства общественных благ.

3. Представительная демократия

В современных государствах избиратели, как правило, непосредственно не принимают решений, касающихся производства того или иного общественного блага, размеров конкретного налога и т. п.

Это — функция политиков, которые благодаря голосам избирателей получают право распоряжаться ресурсами государства.

В борьбе за голоса политики объединяются в партии, которые выдвигают политические программы и оказывают своим представителям систематическую поддержку,

Представительная демократия

Если программы двух кандидатов на выборную должность чрезмерно сближаются, тяготея к медианной (срединной) позиции, то избиратели могут проявить **безразличие**. Значение может иметь также **отчуждение** от кандидата, программа которого слишком далека от позиции избирателя, даже если она относительно ближе ему, чем программы других кандидатов, В обоих случаях активность избирателей снижается, что при определенных условиях может сказаться на результатах голосования.

Существенно, как расположена **мода** (или моды) распределения избирателей по их отношению к программам, т. е. в каких областях политического спектра происходит ***концентрация предпочтений*** избирателей.

Действие феномена отчуждения

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

4. Обмен голосами

- Если предметами общественного выбора становятся варианты решения сразу нескольких самостоятельных вопросов, то может сложиться ситуация, когда участники выбора прибегнут к **обмену голосами**
- Стремление обмениваться голосами предполагает, что участник **в неодинаковой степени заинтересован** в победе предпочитаемых им альтернатив по разным вопросам.
- Вместе с тем обмен голосами (логроллинга) нередко имеет и негативные последствия. Очевидно, что нести их могут не сами участники добровольного обмена голосами, которые не станут действовать себе в ущерб, а те, кто в обмене не участвует. Проблема негативных аспектов логроллинга — типичная проблема экстерналий.

Обмен голосами

Еще одна проблема, связанная с логроллингом, касается **стратегического поведения**. Участники обмена голосами заинтересованы вводить друг друга в заблуждение. Это может происходить двоющим образом.

- Во-первых, участник способен скрывать свою приверженность той или иной альтернативе, изображая себя ее противником.
- Во-вторых, договоренность голосовать определенным образом в обмен на уступки может быть нарушена. Особенно легко это сделать при тайном голосовании.

5. Группы специальных интересов и погоня за рентой

- Участие индивида в политической жизни обычно опосредуется различного рода объединениями: партиями, профессиональными союзами, организациями предпринимателей, другими формальными и неформальными структурами.
- Согласно наиболее общему пониманию группы специальных интересов она ***представляет собой совокупность индивидов***, для **которых одни и те же мероприятия вызывают однонаправленные приращения полезности** (положительные или отрицательные).
- Общественным благом для членов группы является реализация ее общего интереса, например, получение права на налоговую льготу, субсидию или иные преимущества

Погоня за рентой

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

6. Политический деловой цикл

- Интересы, которые проявляются в сфере функционирования политических институтов, способны влиять на стабилизационную политику государства и, как следствие, на деловой цикл.
- Само собой разумеющимся представляется тезис о том, что государство неизменно старается по мере сил предпринимать действия, сглаживающие циклические колебания в экономике.
- Однако с точки зрения теории общественного выбора **частные интересы политиков могут инициировать дестабилизирующие воздействия на экономику.**
- Политики, находящиеся у власти, равно как и оппозиция, стремятся максимизировать число подаваемых за них голосов. Первые способны повышать свою популярность за счет действий, приносящих желательные для общества изменения в периоды, непосредственно предшествующие выборам. Даже если такие изменения не являются долгосрочными, они благоприятствуют сохранению власти.

Политический деловой цикл

- Феномен **политического делового цикла** заключается в том, что политические действия, рациональные с позиций непосредственно предпринимающих их индивидов, становятся самостоятельным фактором формирования цикла экономической конъюнктуры.

7. Бюрократия и неэффективность

- Политические решения зависят от представлений о реально возможном не меньше, чем от представлений о желательном.
- Гарантирует ли положение бюрократии в системе институтов современного государства максимальный учет государственным служащим интересов избирателей и политиков?
- Этот вопрос имеет две стороны.
- Существенны, **во-первых**, факторы, определяющие благосостояние чиновников, и,
- **во-вторых**, ограничения, в рамках которых им приходится действовать.

Бюрократия и неэффективность

- Благосостояние служащего зависит прежде всего от уровня оплаты его труда. Последняя в свою очередь определяется положением в чиновничьей иерархии.
- Увязка оплаты с фактическим уровнем эффективности деятельности в государственном аппарате, как правило, крайне затруднена, поскольку сам этот уровень редко находит операционное выражение
- Даже если сфокусировать внимание на альтруистических устремлениях государственных служащих, есть основания считать, что чиновник, искренне преданный выполнению своей миссии, часто проявляет повышенный по сравнению с другими людьми спрос на соответствующие общественные блага.

Бюрократия и неэффективность

- *Интересы государственных служащих **порождают давление** в пользу увеличения масштабов каждого из участков общественного сектора и, как результат, этого сектора в целом.*

8. Изъяны государства

Теория общественного выбора позволяет понять, что вмешательство государства не только не гарантирует достижение Парето - оптимального состояния, но при определенных условиях может непосредственно породить отклонения от него.

В конечном счете последние становятся, как правило, результатами расхождений между интересами тех лиц, которые уполномочены действовать от имени государства, и интересами основной массы избирателей-налогоплательщиков

- ***Изъяны (провалы) государства***, заключаются в *неспособности обеспечить те или иные из потенциальных Парето - улучшений.*

Изъяны рынка и государства

- **Монополия** = эксплуатация политической власти носителями специальных интересов
- **Неполнота информации** сказывается и на эффективности действий участников политического процесса
- **Информационная асимметрия.** Она характерна, в частности, для взаимоотношений бюрократии с другими участниками общественного выбора
- **Проблема экстерналий.** В сфере функционирования государства индивид, будь то избиратель, политик или чиновник, редко принимает на себя полные экономические последствия собственных действий

Изъяны рынка и государства

Когда речь идет о формировании и использовании ресурсов государства, нередко проявляется несоответствие между общественными выгодами и издержками и индивидуальными выгодами и издержками лиц, причастных к распоряжению этими ресурсами.