

\_\_\_\_\_

Arye L. Hillman

---

# PUBLIC FINANCE

Responsibilities  
and Limitations  
of Government

---

УДК 338.2  
ББК 65.012.2  
Х45



Подготовлено при содействии НФПК —  
Национального фонда подготовки кадров в рамках  
программы «Совершенствование преподавания  
социально-экономических дисциплин в вузах»

Перевод с английского:

*В.П. Бусыгин, М.И. Левин,  
А.В. Листопадова, И.В. Наумова,  
С.Д. Самойлова, Н.В. Шилова*

*Редакторы перевода выражают особую благодарность В.П. Бусыгину, А.И. Левиной  
и Г.Е. Шериховой за подготовку книги к изданию.*

ISBN 0 521 80641 0 (hardback)  
ISBN 978-5-7598-0340-9

© Arye L. Hillman 2003  
© Оформление. Издательский дом  
ГУ ВШЭ, 2009

# Содержание

Предисловие .....	14
<b>1. Рынки и частная собственность</b>	
1.1. Введение	
1.1.1. Рынок и эффективность .....	19
1.1.2. Личная свобода .....	26
1.1.3. Спонтанный порядок .....	26
1.1.4. Функции государства: почему рыночного саморегулирования может быть недостаточно? .....	27
1.1.5. Нормативные и позитивные вопросы .....	28
1.1.6. Эффективность по Парето .....	28
1.1.7. Социальная справедливость .....	31
1.1.8. Ограниченные возможности государства .....	36
1.1.9. Частные издержки государственного финансирования .....	40
1.1.10. Резюме .....	40
1.2. Права собственности и власть закона .....	44
1.2.1. Принципы власти закона .....	44
1.2.2. Неэффективность анархии .....	47
1.2.3. Этичное поведение .....	54
1.2.4. Сильные и слабые .....	56
1.2.5. Бродячие и оседлые бандиты .....	62
1.2.6. Частная реакция на фиаско власти закона .....	66
1.2.7. Негативный взгляд на права собственности .....	67
1.2.8. Резюме .....	68
1.3. Всеобъемлющее государство .....	72
1.3.1. Коллективная собственность .....	72
1.3.2. Личная свобода .....	73
1.3.3. Информация и эффективность .....	74
1.3.4. Пагубная самонадеянность .....	75
1.3.5. Привилегии и социальная справедливость .....	76
1.3.6. Мягкий бюджет .....	77
1.3.7. Заключение .....	78
<b>2. Коллективные выгоды</b>	
2.1. Общественные блага .....	83
2.1.1. От частных выгод к коллективным .....	83
2.1.2. Добровольная плата за общественное благо .....	88
2.1.3. Дилемма заключенных и общественные блага .....	94

2.1.4. Общественные блага добровольного типа .....	96
2.1.5. Общественное благо со слабыми связями .....	106
2.1.6. Национальная оборона как общественное благо .....	110
2.1.7. Защита от терроризма .....	113
2.1.8. Государственные финансы и государственное снабжение .....	115
2.1.9. Резюме .....	116
2.2. Информация и общественные блага .....	120
2.2.1. Информация и общественные расходы .....	120
2.2.2. Идеальное решение по Линдалю и информационные проблемы .....	122
2.2.3. Анализ выгод и издержек и информационные проблемы .....	126
2.2.4. Механизм стимулирования правдивых сообщений .....	136
2.2.5. Информация и выбор местожительства .....	141
2.2.6. Заключение .....	152
2.3. Государственное финансирование общественных благ .....	156
2.3.1. Налоги и государственное финансирование .....	157
2.3.2. Налогообложение при расходовании дохода .....	169
2.3.3. Налогообложение без избыточного бремени .....	170
2.3.4. Административные и эмоциональные издержки налогообложения .....	172
2.3.5. Отложенное налогообложение: государственные заимствования .....	173
2.3.6. Кто платит налоги? .....	181
2.3.7. Эффект воздействия налогов на экономику в целом .....	187
2.3.8. Реакция на государственный бюджетный профицит .....	189
2.3.9. Резюме .....	189

### **3. Голосование и общественные блага**

3.1. Голосование по правилу простого большинства и общественные блага .....	195
3.1.1. Голосование и консенсус .....	195
3.1.2. Выбор большинства и медианный избиратель .....	198
3.1.3. Неустойчивость выбора большинства .....	206
3.1.4. Выбор большинства и оценка издержек и выгод .....	209
3.1.5. Рынок голосов .....	213
3.1.6. Политические коалиции и логроллинг .....	215
3.1.7. Стимулы к отделению .....	219
3.1.8. Голосование и выбор места .....	219
3.1.9. Политика сдержек и противовесов .....	220
3.1.10. Резюме .....	221
3.2. Политическая конкуренция и общественные расходы .....	226
3.2.1. Прямая и представительная демократия .....	226
3.2.2. Политическая конкуренция при решении одного политического вопроса .....	229
3.2.3. Политическая конкуренция при решении нескольких вопросов .....	234

3.2.4. Принципиальное политическое поведение .....	242
3.2.5. Системы голосования .....	246
3.2.6. Резюме .....	253
<b>3.3. Реализация коллективных решений государственной бюрократией</b> .....	<b>257</b>
3.3.1. Проблема принципала—агента .....	258
3.3.2. Бюрократы — слуги народа .....	260
3.3.3. Личные интересы государственной бюрократии .....	260
3.3.4. Эффект Томаса Беккета .....	264
3.3.5. Контракт между налогоплательщиками и бюрократами .....	265
3.3.6. Политические представители и государственная бюрократия .....	266
3.3.7. Расходы на общественные блага .....	267
3.3.8. Государственная бюрократия в бедных странах .....	268
3.3.9. Заключение .....	269
<b>4. Рыночные связи</b>	
<b>4.1. Частные решения в ответ на экстерналии</b> .....	<b>275</b>
4.1.1. Социальные взаимосвязи и рыночные экстерналии .....	275
4.1.2. «Трагедия общины» и частная собственность .....	281
4.1.3. Законные права, частные переговоры и теорема Коуза .....	289
4.1.4. Последствия распределения законных прав .....	293
4.1.5. Провалы (фиаско) теоремы Коуза .....	295
4.1.6. Местоположение и капитализация рынка .....	300
4.1.7. Принятие во внимание интересов других .....	301
4.1.8. Социальные нормы .....	302
4.1.9. Заключение .....	303
<b>4.2. Политика государства и экстерналии</b> .....	<b>308</b>
4.2.1. Итак: государство .....	308
4.2.2. Налоги и субсидии .....	310
4.2.3. Прямое регулирование .....	322
4.2.4. Квоты .....	323
4.2.5. Политические решения .....	329
4.2.6. Глобальные экстерналии и международные соглашения .....	332
4.2.7. Различия в чувствительности к проблемам экологии .....	338
4.2.8. Здоровье, общество и частные права .....	342
4.2.9. Заключение .....	343
<b>4.3. Запреты рынков</b> .....	<b>348</b>
4.3.1. Подчинение личных предпочтений .....	348
4.3.2. Поведение, противоречивое во времени .....	351
4.3.3. Информация .....	354
4.3.4. Мнение сторонников доктрины свободной воли .....	354
4.3.5. Рынки людей .....	354
4.3.6. Незаконные рынки .....	355

4.3.7. Законные права и экстерналии .....	356
4.3.8. Ценности общества и социальные нормы .....	357
4.3.9. Рынки на других территориях .....	358
4.3.10. Заключение .....	359
<b>5. Социальная справедливость</b>	
5.1. Общественное благосостояние и социальное страхование .....	365
5.1.1. Частный спрос на страхование .....	366
5.1.2. Общественное благосостояние и социальная справедливость .....	368
5.1.3. Эффективность перераспределения доходов .....	376
5.1.4. Социальное страхование .....	380
5.1.5. Частное страхование .....	394
5.1.6. Государство как страхователь в последней инстанции .....	400
5.1.7. Голосование по вопросу социального страхования .....	403
5.1.8. Глобальное социальное страхование .....	404
5.1.9. Резюме .....	406
5.2. Субсидии и стимулы .....	412
5.2.1. Моральный риск и социальная поддержка .....	413
5.2.2. Страхование по безработице .....	418
5.2.3. Выбор между денежным и натуральным трансфертом .....	421
5.2.4. Отказ от субсидий и перераспределения доходов .....	424
5.2.5. Дополнительные частные расходы .....	429
5.2.6. Компенсационные выплаты и выбор местожительства .....	430
5.2.7. Талоны как средство предоставления натуральных субсидий .....	431
5.2.8. Рыночный ответ и ценность субсидий .....	432
5.2.9. Резюме .....	433
5.3. Социальная справедливость без вмешательства государства .....	437
5.3.1. Добровольные благотворительные трансферты .....	437
5.3.2. Честность в играх «ультиматум» и «диктатор» .....	443
5.3.3. Ленивые люди .....	445
5.3.4. Добровольная благотворительность как решение проблемы социальной несправедливости .....	448
5.3.5. Экономическая и социальная мобильность .....	450
5.3.6. Заключение .....	453
<b>6. Политика и перераспределение</b>	
6.1. Голосование и перераспределение .....	459
6.1.1. Распределение дохода при голосовании по принципу простого большинства .....	459
6.1.2. Личные выгоды от государственных расходов .....	460
6.1.3. Размер коалиции и ее устойчивость .....	462

6.1.4. Ограничение перераспределения путем голосования по правилу простого большинства .....	463
6.1.5. Право на голосование .....	473
6.1.6. Голосование и пол .....	473
6.1.7. Перераспределение дохода между поколениями .....	475
6.1.8. Конституционные ограничения .....	476
6.1.9. Другие группировки, составляющие большинство .....	477
6.1.10. Распределение доходов в демократическом обществе .....	478
6.1.11. Разные политики .....	481
6.1.12. Заключение .....	482
<b>6.2. Политическое поведение и общественная политика .....</b>	<b>487</b>
6.2.1. Общественные и особые интересы .....	487
6.2.2. Избиратели .....	492
6.2.3. Политики .....	499
6.2.4. Компромиссы .....	505
6.2.5. Вероятностное голосование .....	510
6.2.6. Политические аукционы .....	514
6.2.7. Политическая коррупция .....	515
6.2.8. Резюме .....	517
<b>6.3. Государственная политика и рентоориентированное поведение .....</b>	<b>523</b>
6.3.1. Рента и рентоориентированное поведение .....	523
6.3.2. Растекание (рассеивание) ренты .....	524
6.3.3. Погоня за рентой и общественные нормы .....	525
6.3.4. Неоднозначность в интерпретации поведения .....	526
6.3.5. Погоня за рентой и трансферты .....	526
6.3.6. Создание ренты .....	529
6.3.7. Общественные потери от неудачной погони за рентой .....	531
6.3.8. Избыточное налоговое бремя и стимулы погони за рентой .....	531
6.3.9. Политическая эффективность .....	533
6.3.10. Выбор местожительства .....	535
6.3.11. Сравнение двух обществ .....	535
<b>7. Налогообложение</b>	
<b>7.1. Налоги на личные доходы .....</b>	<b>541</b>
7.1.1. Правило эффективного налогообложения Рамсея .....	541
7.1.2. Социальная справедливость и правило Рамсея .....	548
7.1.3. Прогрессивность и регрессивность подоходного налога .....	552
7.1.4. Негативный подоходный налог и решение о принятии предложения о работе .....	556
7.1.5. Линейный подоходный налог .....	557
7.1.6. Оптимальный подоходный налог .....	560



7.1.7. Правительство, максимизирующее налоговые поступления .....	566
7.1.8. Избыточное налогообложение: кривая Лаффера .....	569
7.1.9. Политические цели .....	571
7.1.10. Реформа налогообложения .....	571
7.1.11. Резюме .....	573
<b>7.2. Что облагать налогом? .....</b>	<b>577</b>
7.2.1. Налог на доход от капитала .....	577
7.2.2. Налог с доходов корпораций или компаний .....	581
7.2.3. Косвенные налоги: налог с оборота, импортные пошлины и налог на добавленную стоимость .....	586
7.2.4. Должны ли косвенные налоги сопутствовать оптимальному подходному налогу? .....	590
7.2.5. Лотереи .....	594
7.2.6. Налогообложение через инфляцию и финансовое сдерживание .....	595
7.2.7. Налог на личное имущество и на наследство .....	596
7.2.8. Паушальный налог .....	597
7.2.9. Прямой налог на личные расходы .....	598
7.2.10. Резюме .....	600
<b>7.3. Отказ платить налоги .....</b>	<b>604</b>
7.3.1. Политика предотвращения уклонения от уплаты налогов .....	604
7.3.2. Общественные нормы и уклонение от уплаты налогов .....	605
7.3.3. Возможности для уклонения от уплаты налогов .....	606
7.3.4. Чувство вины и налоговая амнистия .....	606
7.3.5. Поведение налоговой администрации .....	607
7.3.6. Теневая экономика .....	609
7.3.7. Общественные издержки уклонения от уплаты налогов .....	611
7.3.8. Уклонение от уплаты налогов через трансфертные цены .....	613
7.3.9. Дилемма заключенных и уклонение от уплаты налогов .....	613
7.3.10. Оптимизация налогообложения и уклонение от уплаты налогов .....	614
7.3.11. Резюме .....	614
<b>8. Цены использования</b>	
<b>8.1. Цены использования на общественные блага .....</b>	<b>619</b>
8.1.1. Свойства цен использования .....	619
8.1.2. Рынок использования общественных благ .....	622
8.1.3. Эффективная цена использования .....	625
8.1.4. Решения о самофинансировании блага через цены использования ...	629
8.1.5. Общественные блага, которые не могут быть самофинансируемыми	631
8.1.6. Применение цены использования как способ избежать государства-Левиафана .....	633
8.1.7. Резюме .....	634

8.2. Цена использования в случае перегружаемого общественного блага ....	637
8.2.1. Эффективная цена использования в случае перегружаемого общественного блага .....	637
8.2.2. Частное предложение .....	638
8.2.3. Цена использования и выбор местожительства .....	640
8.2.4. Некоммерческие клубы (организации) .....	642
8.2.5. Резюме .....	643
8.3. Цена использования и естественная монополия .....	645
8.3.1. Естественная монополия и частные блага .....	645
8.3.2. Финансовые решения естественных монополий .....	646
8.3.3. Государственная собственность и приватизация .....	653
8.3.4. Объединения для совместного несения издержек и естественная монополия .....	655
8.3.5. Резюме .....	657
<b>9. «Сколько» правительства надо?</b>	
9.1. Множественность власти .....	661
9.1.1. Выгоды выбора между правительствами .....	661
9.1.2. Идеальная структура правительства .....	662
9.1.3. Препятствия на пути эффективного функционирования механизма выбора .....	662
9.1.4. Экстерналии среди юрисдикций .....	665
9.1.5. Социальное страхование и миграционные процессы .....	665
9.1.6. Перераспределение доходов в федеральном государстве .....	666
9.1.7. Миграция и качество правительства .....	667
9.1.8. Конкуренция тарифов .....	668
9.1.9. Имущественный налог и подушный налог избирателя .....	669
9.1.10. Мобильная налоговая база и налоговая конкуренция .....	672
9.1.11. Резюме .....	677
9.2. Кооперация и доверие как альтернатива правительству .....	682
9.2.1. Тип людей и государство .....	682
9.2.2. Кооперация без правительства .....	684
9.2.3. Реципрокное поведение .....	690
9.2.4. Общественные нормы и доверие .....	691
9.2.5. Заключение .....	696
9.3. Рост правительства и конституционные ограничения .....	700
9.3.1. Автократические общества .....	700
9.3.2. Рост правительства .....	701
9.3.3. Измерение величины правительства .....	704
9.3.4. Общественная полезность и рост правительства .....	705
9.3.5. Конституционные ограничения действий правительства .....	708
9.3.6. Резюме .....	711

**10. Здоровоохранение, образование и пенсионное обеспечение**

10.1. Медицинское страхование и медицинское обслуживание .....	717
10.1.1. Рынок и государство .....	717
10.1.2. Специфика медицинского обслуживания .....	718
10.1.3. Рынок медицинского страхования .....	721
10.1.4. Медицинское обслуживание как часть программы социального страхования .....	723
10.1.5. Здоровье и рынок .....	724
10.1.6. Частное всеобщее медицинское страхование .....	725
10.1.7. Государственное медицинское обслуживание .....	727
10.1.8. Заключение .....	728
10.2. Образование .....	732
10.2.1. От частного образования к государственному .....	732
10.2.2. Показатели качества образования .....	737
10.2.3. Выбор местожительства и образование .....	739
10.2.4. Частные школы и неблагоприятный отбор .....	742
10.2.5. Образование и распределение доходов .....	743
10.2.6. Частные управляющие государственных школ .....	744
10.2.7. Неравенство и равные возможности .....	745
10.2.8. Финансирование высшего образования .....	747
10.2.9. Резюме .....	748
10.3. Пенсионное обеспечение .....	753
10.3.1. Социальный контракт между поколениями .....	753
10.3.2. Демография и трансферты между поколениями .....	756
10.3.3. Личное добровольное обеспечение пенсии .....	765
10.3.4. Переход от схемы ответственности поколений .....	770
10.3.5. Распределение рисков между поколениями .....	774
10.3.6. Заключение .....	774
 Постскрипtum. Откуда различие во взглядах? .....	 779

**Приложения**

## Приложения к главе 1

1A: Эффективность конкурентного рынка .....	785
1B: Эффективность конкурентной экономики .....	788
1C: Аргументы в пользу коллективной собственности .....	795
1D: Фирма, управляемая работниками .....	797

## Приложения к главе 2

2A: Эффективность в экономике с частными и общественными благами ....	798
2B: Размер группы и добровольные коллективные действия .....	800
2C: Распределение доходов и добровольные коллективные действия .....	807
2D: Последовательное добровольное финансирование общественных благ ....	811

---

2E: Эффекты дохода и избыточное бремя налогов .....	812
2F: Эмпирическое измерение избыточного бремени, вызванного налогообложением .....	814
Приложение к главе 3	
3A: Политическая конкуренция нескольких кандидатов .....	816
Приложения к главе 4	
4A: «Трагедия общины» .....	817
4B: Препятствие для воссоздания «отсутствующих» рынков .....	819
4C: Защита дельфинов .....	822
Приложения к главе 5	
5A: Теорема о невозможности агрегирования предпочтений .....	823
5B: Измерение неравенства доходов .....	824
5C: Социальный статус и частная благотворительность .....	827
Приложения к главе 6	
6A: Вероятностное голосование .....	829
6B: Пример экстремальной коррупции .....	830
6C: Теоретические модели рентоориентированного поведения .....	831
6D: Рента и протекционизм во внешнеторговой политике .....	839
Приложения к главе 7	
7A: Измерение объема теневой экономики .....	841
7B: Уклонение от уплаты налогов и налог на добавленную стоимость .....	842
7C: Уклонение от уплаты налогов с помощью представительских расходов .....	842
Приложения к главе 8	
8A: Государственное финансирование и частное предложение .....	844
8B: Принцип «пользователь платит» и тюрьмы .....	844
8C: Принцип «пользователь платит за дополнительные услуги» .....	845
8D: Приватизация .....	845
Приложения к главе 10	
10A: Медицинское страхование работника, оплачиваемое работодателем .....	847
10B: Рынки и финансируемое государством здравоохранение для пожилых .....	847
10C: Издержки получения медицинского образования и практического опыта в медицине .....	848
10D: Административные издержки пенсионного обеспечения .....	849
10E: Межвременные рынки .....	849
Алфавитно-предметный указатель .....	852
Библиография .....	862

*Жанетт, Тамаре, Илане, Эли и Бенджамину,  
Ицхаку, Хове, Галит и Яэль,  
Дафне, Ишаю, Майане, Яаре, Дову, Шани,  
Зееву, Лиор, Халлелю, Харелу, Рафазлю, Аялю,  
Михаль, Эйтану, Элияшиву, Либи, Рони и другим,  
памяти моей матери и моего отца,  
к которым одни правительства были более  
доброжелательны, чем другие*

## Предисловие

Эта книга посвящена ответам на основные вопросы, связанные с государственными финансами и политикой государства в данной области. Общим для этих вопросов является необходимость выбора между индивидуальными рыночными решениями о том, как зарабатывать и тратить свой доход, и коллективными решениями по поводу налогообложения и государственных расходов.

В книге рассмотрены темы, составляющие курс по государственным финансам, или экономике государственного сектора, а также дополнительные вопросы, такие, как голосование и политические проблемы, связанные с взаимоотношениями принципала—агента, которые являются частью политэкономии и широко освещаются в экономической литературе в рамках рассмотрения вопроса общественного выбора.

Книга построена таким образом, что ею можно пользоваться на различных этапах обучения.

1. Она рассчитана в первую очередь на студентов, которые только приступают к изучению экономики и имеют представление лишь об основах спроса и предложения.

2. Вместе с приложениями книга может служить пособием для учащихся старших курсов.

3. Для выпускников вузов и исследователей она может быть полезна тем, что определяет и упорядочивает основные темы по государственным финансам и связанной с ними государственной политике, а кроме того, дает представление о существующей литературе по данным вопросам.

Книга состоит из десяти глав. Глава 1, посвященная *рынкам и собственности*, содержит обзор конкурентных рынков; в ней рассматриваются критерии оценки эффективности и социальной справедливости, объясняется, почему у государства есть обязанности и почему на его деятельность тоже накладываются определенные ограничения. В этой главе также говорится о том, какую роль играют права собственности в функционировании рынков и как они влияют на возможность избежать неэффективности и спорности прав при анархии, которая может возникнуть в случае невыполнения надлежащих законов. Помимо этого, проводится сравнение результатов максимального и минимального вмешательства государства, для того чтобы определить границы его обязанностей.

В главе 2, посвященной *общественным выгодам*, приводятся результаты добровольного финансирования для различных видов общественных благ и анализируется роль государства в их финансировании. Кроме того, описываются ин-

формационные проблемы, с которыми сталкивается государство при формировании политики государственных расходов на общественные блага. Поиск решения этих проблем осуществляется с помощью анализа издержек и выгод, схем, предоставляющих возможность обнаружить истинные стимулы для предпочтений и выбора местожительства. В главе также рассматриваются вопросы государственного финансирования общественных благ за счет налогообложения и государственного заимствования.

В главе 3 исследуется *голосование по вопросу государственных расходов на общественные блага*, оцениваются результаты принятия решений о государственных расходах голосования по правилу простого большинства и в процессе конкурентной политической борьбы. Еще один вопрос, который освещается в главе, — это воплощение в жизнь коллективных решений государственной бюрократией.

В главе 4, рассказывающей о *коррекции рынка*, приводится решение проблемы экстерналий частными методами и с помощью государственной политики, рассматриваются варианты государственной политики, подавляющие или запрещающие рыночную деятельность.

Глава 5 посвящена изучению *социальной справедливости*. В ней рассматриваются роль государства в обеспечении социального страхования, стимулирующее влияние компенсационных выплат, предоставляемых государством, и перспективы достижения социальной справедливости без государственного вмешательства, с помощью частной благотворительности и механизма социальной мобильности.

В главе 6, раскрывающей вопросы *политики и перераспределения*, рассматривается перераспределение с помощью голосования по правилу простого большинства и ограничения такого перераспределения, роль групп, объединенных общими интересами, в публичной политике, причины возникновения стимулов для проведения политики, преследующей определенные интересы, а также связь между государственной политикой и погоней за рентой.

В главе 7, посвященной *налогообложению*, говорится о том, что является объектом налогообложения для различных видов налогов и может ли быть создана идеальная система налогообложения. Кроме того, уделено внимание проблемам уклонения от уплаты налогов и теневой экономике.

В главе 8 рассматриваются *цены использования* как альтернативы налогообложению для финансирования общественных благ. Наряду с этим в главе анализируется государственная политика по отношению к естественным монополиям.

Глава 9 посвящена поиску ответа на вопрос, *насколько государство должно вмешиваться в экономику*. Здесь описывается федеральная структура управления и последствия межгосударственной конкуренции в области налогов, плюсы и минусы разветвленной государственной системы. Еще один вопрос, на который обращается внимание читателей: в какой степени доверие между людьми и добровольное сотрудничество могут уменьшить потребность в управлении? Исследуются причины роста влияния государства и конституционные ограничения, налагаемые на его деятельность.

В главе 10 изучаются вопросы выбора государственной политики в области *здравоохранения и медицинского страхования, образования и социального обеспечения лиц пожилого возраста*. В каждом из этих случаев рынок обеспечивает наличие частного предложения и принятие индивидуальных решений по расходам, однако государство в основном участвует в этих процессах, используя государственные финансы и руководствуясь государственной политикой.

В постскрипуме приводятся выводы относительно того, почему существуют различные взгляды на государственные финансы и государственную политику. Приложения включают в себя дополнения и более углубленное изложение отдельных тем.

Каждая из глав поделена на три раздела. Подстрочные примечания и список литературы, приведенный в конце книги, указывают, что можно прочитать по данному вопросу в дальнейшем. Вопросы служат основой для повторения пройденного материала и дискуссии. При ответе на некоторые из них необходимо использовать статистические данные и характеризовать современное состояние государственных финансов и государственной политики. Экономическая статистика и характеристики государственной политики устаревают, современные же статистические данные и оценки можно найти в Интернете на сайтах федеральных и местных органов власти и международных организаций.

## **Правительство с точки зрения студента**

Как студенту вам, возможно, приходилось сочетать учебу с работой и платить налоги. Тем не менее, может быть, лично вам не нужно было выплачивать существенную часть собственного дохода в виде налогов. Когда люди платят большую часть личного дохода в качестве налогов, они могут начать задавать вопросы относительно того, справедливо ли и оправдано ли налогообложение. Могут возникнуть вопросы и о том, распоряжается ли государство налоговыми поступлениями максимально эффективно. Люди могут начать спрашивать себя, согласны ли они с тем, как распределены обязанности государства между различными уровнями власти, и разумно ли платить налоги, чтобы финансировать прошлые заимствования государства. Еще одним возможным вопросом является следующий: справедливо ли с социальной точки зрения выплачивать налог по социальному обеспечению, который может не пригодиться в будущем самому человеку, и достигнут ли необходимый баланс между общественными целями и самообеспечением в социальных программах? Люди могут захотеть, чтобы государство играло несколько иную роль в образовательной сфере, или они могут быть обеспокоены качеством здравоохранения и медицинского страхования и спрашивать, какую роль могло бы сыграть государство в возможных улучшениях. Они могут задаваться вопросом, в достаточной ли мере они как граждане и избиратели контролируют политические решения, влияющие на налогообложение и государственные расходы. Как правило, люди чаще задумываются над тем, какую долю своего дохода они хотят тратить самостоятельно, а сколько готовы отдавать в виде налогов, чтобы финансировать государственные расходы. Эти вопросы постоянно поднимаются в данной книге. Студенты, изучающие экономику, могут этим воспользоваться и задать все перечисленные вопросы в ходе обучения. Остальные, наверно, впервые столкнутся с этими проблемами, когда начнут платить налоги для финансирования расходов государства и размышлять о том, как государственная политика (включая принятие решений об уровне налогов и о том, как распоряжаться налоговыми поступлениями) влияет на их собственную жизнь и общество, в котором они живут.

# 1

---

## РЫНКИ И ЧАСТНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ

### 1.1. Введение

- 1.1.1. Рынок и эффективность
- 1.1.2. Личная свобода
- 1.1.3. Спонтанный порядок
- 1.1.4. Функции государства: почему рыночного саморегулирования может быть недостаточно?
- 1.1.5. Нормативные и позитивные вопросы
- 1.1.6. Эффективность по Парето
- 1.1.7. Социальная справедливость
- 1.1.8. Ограниченные возможности государства
- 1.1.9. Частные издержки государственного финансирования
- 1.1.10. Резюме

### 1.2. Права собственности и власть закона

- 1.2.1. Принципы власти закона
- 1.2.2. Неэффективность анархии
- 1.2.3. Этичное поведение
- 1.2.4. Сильные и слабые
- 1.2.5. Бродячие и оседлые бандиты
- 1.2.6. Частная реакция на фиаско власти закона
- 1.2.7. Негативный взгляд на права собственности
- 1.2.8. Резюме

### 1.3. Всеобъемлющее государство

- 1.3.1. Коллективная собственность
- 1.3.2. Личная свобода
- 1.3.3. Информация и эффективность
- 1.3.4. Пагубная самонадеянность
- 1.3.5. Привилегии и социальная справедливость
- 1.3.6. Мягкий бюджет
- 1.3.7. Заключение





## 1.1

---

# Введение

Один из важнейших вопросов, возникающих в процессе изучения экономической теории, можно сформулировать так: когда нам следует отказаться от индивидуальных рыночных решений относительно того, как нам зарабатывать и на что нам тратить деньги и предоставить государству право принимать эти фундаментальные решения. Данная книга написана для того, чтобы ответить именно на этот ключевой вопрос экономики.

Предпосылка нашего исследования — существование рынков. Участвуя в рыночных отношениях, мы добровольно покупаем и продаем производимые товары и услуги. Передача ответственности правительству, вообще говоря, требует налогов, которые добровольными не являются.

Мы удовлетворены работой рынков, если они достигают двух основных целей: 1) эффективности; 2) социальной справедливости. Ниже мы попытаемся более точно определить названные цели. Если рынки не достигают этих целей, нам следует рассмотреть защиту частных решений, принятых на рынках, коллективными решениями по вопросам государственного финансирования и государственной политики.

Свое исследование мы начнем с рассмотрения рынков, на которые не влияют ни государственная политика, ни государственные<sup>1</sup> финансовые ресурсы. Далее мы выясним, может ли государственное вмешательство улучшить результаты деятельности свободного рынка (и если да, то как именно).

### 1.1.1. Рынок и эффективность

Исследованием эффективности нерегулируемых рынков экономисты начали заниматься еще во времена Адама Смита<sup>2</sup>. Смит, профессор моральной философии, в своих работах не раз ссылаясь на «невидимую руку», направляющую частные решения на достижение результатов, выгодных для всего общества.

---

<sup>1</sup> <Слово «public» переведено в данной книге как «государственный», общественный, а иногда и как «социальный». Читатель может использовать их как синонимичные термины.> *Здесь и далее в угловых скобках примечания научного редактора перевода.*

<sup>2</sup> Адам Смит (1723—1790) первоначально занимался исследованиями в Университете Глазго, а затем в Оксфорде. Позже он вернулся в Глазго на должность профессора логики, а через несколько лет стал профессором моральной философии.

Добровольно принятые рыночные решения всегда приносят личную выгоду, поскольку человек, который полагает, что рыночные решения в конкретном случае не принесут ему пользы, может просто решить не покупать или не продавать. «Невидимая рука», согласно Адаму Смиту, гарантирует, что рыночные решения, выгодные для индивида, являются и социально (общественно) выгодными<sup>3</sup>. Такая форма общественной выгоды, достигаемая при помощи «невидимой руки», может быть идентифицирована как эффективность. «Невидимая рука» не обещает социальной справедливости.

Благодаря взаимосвязи, существующей, согласно Адаму Смиту, между частной и общественной выгодой, добропорядочные граждане могут преследовать на рынке свои личные цели, не испытывая при этом чувства вины. В этом утверждении Смита можно заметить элементы моральной философии. Люди, действующие на рынке и преследующие при этом собственные цели, не должны чувствовать себя виноватыми из-за того, что в своих действиях они не руководствуются общественными интересами, поскольку «невидимая рука» будет направлять их эгоистические интересы на благо всего общества. Таким образом, при наличии рынков люди обеспечивают общественное благо, заботясь о собственном благосостоянии.

Адам Смит также подчеркивал, что достижение общественного благосостояния благодаря «невидимой руке» не является преднамеренным. Принимая рыночные решения, люди не ставят перед собой задачи принести пользу обществу в целом. Отсутствие *намерения* при достижении общественного благосостояния рассматривалось Адамом Смитом как положительное явление, поскольку оно позволяет исключить лицемерие из процесса принятия рыночных решений. Он писал: «Я никогда не слышал, чтобы человек, занимающийся торговлей во имя общественного блага, сделал что-либо полезное».

Смит советовал остерегаться сделок с людьми, утверждающими, что они преследуют цели, отличные от собственного интереса. Надо быть осторожными, когда предложения покупки или продажи сопровождаются заверениями в альтруизме. Выражение «дареному коню в зубы не смотрят»<sup>4</sup> означает, что не следует чересчур придирается к качеству подарка. На рынке, однако, подарков не дают. Там товары обменивают на деньги. Адам Смит советует опасаться подарков или «излишне выгодных условий» сделок. Для достижения и личного, и общественного благосостояния гражданам необходимо признавать только поиск личной выгоды при предложении о сделке купли-продажи.

---

<sup>3</sup> Идея управления рынком «невидимой рукой» появляется в таких работах А. Смита, как «Теория моральных сантиментов» (1759) и «Исследование причин богатства наций» (1776). «Невидимая рука» стала частью экономического фольклора.

<sup>4</sup> Проверка состояния зубов лошади помогает судить о возрасте и состоянии здоровья животного.

## Эффективность конкурентных рынков

В работах Адама Смита отсутствуют формальные доказательства того, что выраженный в рыночных решениях частный интерес ведет к общественной выгоде. Лишь спустя столетия после появления работ Смита стали доступны различные методы формального подтверждения социальной (общественной) выгоды рынков. Простейший способ доказать это — рассмотреть отдельный конкурентный рынок (рис. 1.1), где рыночный спрос выражает предельные выгоды покупателей через их готовность платить за благо, а рыночное предложение — предельные издержки продавцов<sup>5</sup>. На конкурентном рынке ни покупатели, ни продавцы не влияют на рыночные цены. Покупатели решают, какое количество товара они желали бы приобрести, «приравнивая»<sup>6</sup> цены к своим (личным) *предельным выгодам* (*marginal benefit MB*). Продавцы, в свою очередь, решают, какой объем товаров они желают продать, приравнивая рыночные цены к своим *предельным издержкам* (*marginal cost MC*). Рыночная цена товара одинакова для всех покупателей, все покупатели получают одну и ту же *MB* от своих решений. Функция спроса на рис. 1.1, таким образом, отражает эту одинаковую *MB* всех покупателей, а функция предложения — одинаковые *MC* продавцов. В точке *E* рис. 1.1 количество товара, которое покупатели желают приобрести, равно количеству товара, поставляемому на рынок продавцами, а цена, которую покупатели готовы заплатить за данное количество товара, равна цене, которую продавцы хотели бы получить за поставку<sup>7</sup>. Если показать, что рыночный исход в точке *E* эффективен, то можно подтвердить тезис Адама Смита о том, что индивидуальные рыночные решения ведут к общественной выгоде.

Будем считать рынок эффективным, если достигается максимизация чистых общественных выгод:

$$W = B - C, \quad (1.1)$$

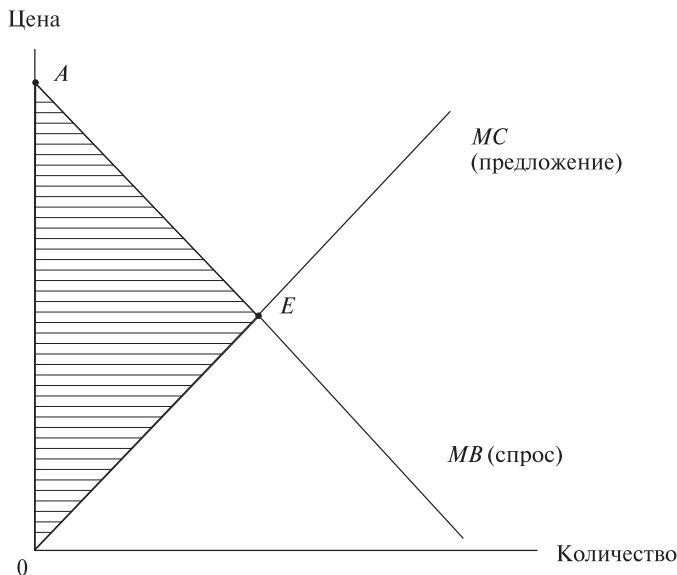
<sup>5</sup> Более подробные доказательства эффективности рынков представлены в *Приложениях 1А и 1В*.

<sup>6</sup> <Слово «приравнивая» взято в кавычки, потому что в действительности покупатели не устанавливают цену, а принимают решения об объеме покупок в зависимости от рыночной цены.>

<sup>7</sup> На рис. 1.1 спрос и предложение представлены для наглядности и простоты в виде линейных функций. Отрицательный наклон функции спроса показывает уменьшение *MB* покупателей, а положительный угол наклона функции предложения показывает возрастающие *MC* продавцов по мере увеличения объема производства.

<Убывающая функция спроса и возрастающая функция предложения — стандартное предположение в экономическом анализе. В некоторых случаях это предположение не является оправданным. Так, функция спроса на товары Гиффена является возрастающей. В некоторых случаях рациональный производитель сокращает предложение при росте цены.>

где  $B$  — совокупные выгоды,  $C$  — совокупные издержки. При максимизации чистых общественных выгод  $W$  нас не интересует, как совокупные выгоды  $B$  и совокупные издержки  $C$  распределяются среди населения. Мы не спрашиваем, на долю кого — богатых или бедных — приходятся выгоды и издержки. Это все дистрибутивные вопросы (вопросы распределения), касающиеся социальной справедливости.



**Рис. 1.1. Эффективность конкурентного рынка**

Спрос выражает предельные выгоды  $MB$  всех покупателей. Предложение выражает предельные издержки  $MC$  всех поставщиков. В точке  $E$ , где спрос равен предложению,  $MB$  и  $MC$  совпадают и  $W = B - C$ , таким образом, достигает максимального значения. Максимальное значение  $W$  — площадь области  $AEO$ .

На рынке, проиллюстрированном на рис. 1.1,  $B$  — это совокупные выгоды всех покупателей на рынке, а  $C$  — совокупные издержки всех поставщиков<sup>8</sup>.  $W$  — чистые выгоды для общества от существования рынка.

Для максимизации  $W = B - C$  необходимо (условия максимизации первого порядка), чтобы объем поставляемого и продаваемого товара был таков, что

$$MB = MC. \quad (1.2)$$

Поскольку  $MB$  покупателей представлены функцией спроса и  $MC$  продавцов — функцией предложения, выпуск, для которого равенство  $MB =$

<sup>8</sup>  $< B = \int_0^Q MBdQ, C = \int_0^Q MCdQ, Q$  — количество товара.>

$= MC$  будет верно, представлен точкой  $E$ , где спрос и предложение равны и, следовательно, чистые выгоды  $W = B - C$  — максимальны. Таким образом, мы показали, что рынок в точке  $E$  эффективен и, более того, что это единственный эффективный исход<sup>9</sup>. Заштрихованная область  $AEO$  — максимальный объем  $W = B - C$ , который может быть достигнут на рынке<sup>10</sup>.

Если в текущий момент рынок не находится в точке эффективности  $E$ , то эта точка будет достигнута под воздействием конкурентного рыночного механизма регулирования, продемонстрированного на рис. 1.2. После этого никакого изменения больше не происходит.

Поясним это. Цена, которую покупатели готовы платить за дополнительный товар, определяется функцией спроса и обозначается как  $P_B$ . А цена, которую продавцы требуют за поставку дополнительного количества товара и которая определяется функцией предложения, —  $P_S$ .

При объеме  $Q_1$  цена  $P_B$ , которую покупатели готовы заплатить за дополнительный выпуск продукции, превышает цену  $P_S$ , которую требуют поставщики за поставку дополнительного количества продукции. Поскольку покупатели готовы платить более высокую цену, чем требуют продавцы, чтобы осуществить дополнительный выпуск, объем поставок вырастет. Он будет увеличиваться до тех пор, пока не будет достигнут эффективный объем  $Q_E$  в точке  $E$ . При объеме поставок, равном  $Q_E$ , цена  $P_B$ , которую готовы заплатить покупатели, и цена  $P_S$ , которую требуют продавцы, чтобы осуществить поставку товара, равняются цене  $P_E$ . Выпуск теперь становится «неизменной» величиной. Таким образом,  $E$  — это точка рыночного равновесия<sup>11</sup>.

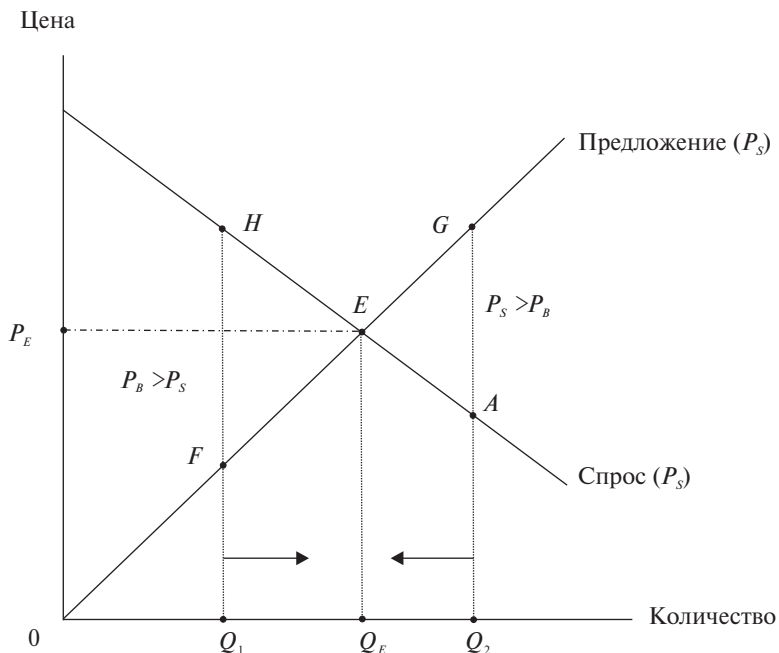
Если же первоначально объем выпуска составляет  $Q_2$  (см. рис. 1.2), то цена  $P_B$  (обусловленная функцией спроса), которую готовы уплатить за дополнительный выпуск покупатели, меньше цены  $P_S$  (обусловленной функцией предложения), которую требуют поставщики за поставку большего количества товара. Другими словами, покупатели не желают платить за товар ту цену, которую хотят получить за поставку товара продавцы, и объем поставок снижается до тех пор, пока не достигает  $Q_E$  в точке  $E$ .

<sup>9</sup> Условие второго порядка также выполняется в точке  $E$ . Подробнее см. *Приложение 1А*.

<sup>10</sup> Область под функцией спроса показывает совокупные выгоды в любом объеме выпуска. Область под функцией предложения показывает совокупные издержки на поставки любого количества товаров. Таким образом,  $W = B - C$  — разница между областями под функциями спроса и предложения. Эта разница максимальна в точке  $E$ .

<sup>11</sup> В процессе регулирования цена меняется. Поскольку на конкурентном рынке ни один из покупателей или продавцов не в силах самостоятельно влиять на рыночную цену, может возникнуть вопрос, каким образом цены вообще меняются. Объяснение адаптации цен существованием «невидимой руки» не является удовлетворительным, так как условие, при котором решение отдельного рыночного агента не может повлиять на рыночную цену, справедливо только для ситуации рыночного равновесия. Когда же рынок неравновесен, отдельные предложения продавцов и покупателей способны изменить рыночную цену. В *Приложении 1А* показано, каким образом меняются цены на конкурентном рынке.

Независимо от того, каково первоначальное количество предлагаемого на рынок товара, конкурентный рыночный механизм регулирования приводит рынок к эффективному («оптимальному») объему выпуска в точке равновесия  $E$ <sup>12</sup>.



**Рис. 1.2. Конкурентный рыночный механизм регулирования**

Конкурентный рыночный механизм приводит рынок к равновесному количеству выпуска  $Q_E$ .

Итак, равновесие является эффективным состоянием рынка. Это справедливо как для рынка товаров и услуг, так и для рынка факторов производства. Покупатели и продавцы принимают решения исходя из своих собственных интересов (покупатели выбирают объем покупки, где  $P = MB$ , продавцы — объем поставки, где  $P = MC$ ), а рынок приходит к эффективному равновесию, если он уже не в равновесии. Таким образом, мы подтвердили тезис Адама Смита о том, что частные эгоистические решения приводят рынок (словно «невидимой рукой») к эффективному состоянию и что покупатели и продавцы не должны испытывать чувства вины, действуя исходя из собственных эгоис-

<sup>12</sup> На рис. 1.2 также видно, что объемы выпуска  $Q_1$  и  $Q_2$  неэффективны, так как потери общества по сравнению с равновесным положением рынка в точке  $Q_1$  равняются  $HEF$ , а в точке  $Q_2$  —  $GEA$ .

тичных интересов, при условии, что решения принимаются на конкурентных рынках и что социальная цель — эффективность<sup>13</sup>.

### Первая функция государства: конкуренция

Для достижения (обеспечения) эффективности рынок должен быть конкурентным. Гарантия конкурентности рынка — это одна из важнейших функций государства<sup>14</sup>. Проведение в жизнь государственной политики, направленной на защиту конкуренции<sup>15</sup>, требует создания антимонопольных и антитрестовых

<sup>13</sup> Адам Смит в своих работах не использовал идею спроса и предложения для характеристики рынка. Идею рыночного спроса и предложения гораздо позже предложил английский экономист Альфред Маршалл (1842—1924). Маршалл разрешил вопрос, вокруг которого столетиями велись непрекращающиеся споры, а именно: от чего зависит цена (или ценность) товара — от издержек производства или от личных выгод, выраженных в желании людей платить за этот товар? Он доказал, что и то, и другое в отдельности неверно, правильнее сказать, что рыночная цена определяется взаимодействием спроса и предложения на рынке.

<sup>14</sup> Государство должно защищать конкуренцию, в том числе и свободную международную торговлю. Иностраный поставщик может предложить покупателям более дешевый или более качественный товар, а иностранный покупатель — более высокую цену. Свободная международная торговля позволяет продавцам и покупателям использовать все рыночные возможности, принимая решение покупать и продавать (см. *Приложение 1В*). Адам Смит включил выгоды от свободной торговли в выгоды от рынков; о более формальном рассмотрении выгод свободной торговли см. работу [Kemp, 1962].

<sup>15</sup> Деятельность государства по защите конкуренции — дело довольно тонкое. Главной отличительной чертой рыночной монополии является не наличие на рынке одного-единственного продавца, а существование искусственных барьеров, препятствующих вступлению на данный рынок новых игроков. Рынок может быть конкурентным, несмотря на доминирование на нем единственного продавца, если доминирующее положение достигается путем предложения товаров лучшего качества или на более выгодных условиях. В качестве примера приведем известное судебное дело 1960-х гг., когда правительство США предъявило компании ИВМ обвинение в монополизации компьютерного рынка. ИВМ удалось выиграть это дело, доказав, что компания добилась таких успехов на рынке только благодаря своему постоянному улучшению качества выпускаемой продукции и низким ценам перед лицом потенциальных конкурентов, стремящихся войти в рынок. Тогда ИВМ производила большие компьютеры (майнфрейн). Однако к 1990-м гг., когда домашние компьютеры и ноутбуки стали выполнять те же функции, что и ЭВМ предыдущих поколений, ИВМ, столкнувшись с новыми конкурентами, утратила свое доминирующее положение безо всякого вмешательства со стороны государства. Таким образом, когда речь идет о защите конкуренции на рынках, подразумевается, что успехи не должны наказываться и допустимо временное доминирование на рынке, если оно обусловлено технологическими преимуществами. Более того, государство предоставляет статус *легальной* монополии инновационным компаниям через систему патентов с целью стимулировать нововведения и производство новых знаний.

<Теоретическая модель *contestable markets* показывает, что наличие одного-единственного производителя не всегда приводит к злоупотреблению монопольным положением, в частности, когда отсутствуют барьеры, препятствующие входу на рынок. В данной модели поведение монополии не отличается от поведения конкурентной фирмы. В современной экономической политике упор делается на борьбе не с монополией как таковой, а со злоупотреблениями монопольным положением.>



организаций, которые реализуют государственную политику защиты конкуренции. Служащие, работающие в государственных антитрестовых организациях, получают заработную плату из общественных (государственных) источников. Осуществление государственной политики через антитрестовые организации требует сбора налогов и упорядочения общественных (государственных) расходов.

### **1.1.2. Личная свобода**

Конкурентные рынки — основа личной свободы. Единственный продавец на рынке может ограничить индивидуальную свободу, отказавшись продавать; единственный покупатель может отказаться покупать на конкурентном рынке. Личные качества, вера, социальное и этническое происхождение рыночного агента не влияют на возможности как продавца, так и покупателя. Благодаря наличию большого количества продавцов и покупателей конкурентный рынок анонимен и безлик, так что не может быть неблагоприятной дискриминации.

Личная свобода и в том, что рыночные решения не предполагают ни принуждения, ни обязательств. Никто никому не указывает, что делать.

### **1.1.3. Спонтанный порядок**

Личная свобода связана с идеей спонтанного порядка (*spontaneous order*), отличающегося от порядка, который одни индивиды навязывают другим. На конкурентных рынках порядок устанавливается самопроизвольно, по мере того как рынки достигают эффективности посредством принятия индивидуальных решений. Идея спонтанного порядка на основе добровольных рыночных решений зачастую кажется загадочной и воспринимается с подозрением, потому что механизм функционирования рынков не сразу понятен. Часто возникает вопрос, почему результатом свободно принимаемых рыночных решений является не хаос, а, напротив, установление рыночного равновесия.

Подозрительность относительно независимых рыночных решений зачастую приводит к предложению навязать порядок с помощью государства, для того чтобы предотвратить возникновение анархии, хаоса на рынках. Рынок, однако, вовсе не анархичен. Порядок устанавливается путем принятия независимых индивидуальных решений. Отсутствует необходимость в каком-либо контроле над рынком со стороны людей, которые могут захотеть управлять решениями других.

Рассмотрим спонтанный порядок на примере рынка овощей и фруктов. Фермеры привозят на рынок продукцию для продажи. Они сами решают, какой товар предложить на рынке, не согласуя свои действия друг с другом. От государства также не поступает никаких указаний относительно ассортимента и количества товара. Покупатели приходят на рынок для совершения покупок. В конце дня или после того, как вся продукция распродана, фермеры оставляют прилавки, с тем чтобы вернуться на следующий день с новыми товарами. Покупатели также приходят на следующий день за новыми покупками. Каждый продавец и покупатель знает, что ему надлежит делать, без указаний со стороны.

Спонтанный порядок возникает на рынках различных товаров. Производители поставляют товары не только для потребителей, но и для других производителей, которые используют приобретенные комплектующие на разных стадиях собственного производства. В этой паутине рыночной взаимозависимости иностранные производители поставляют импортные товары, а местная продукция, в свою очередь, продается в зарубежные страны. Иностранные производители могут использовать эту продукцию в качестве составляющей для производства своих, новых товаров, поставляемых обратно и потребляемых отечественными покупателями.

Спонтанный порядок на рынке возможен благодаря наличию информации о ценности товара, выявленной рыночной ценой. Когда все покупатели уравнивают свои  $MB$  с возникающей на рынке ценой и, аналогичным образом, продавцы уравнивают свои  $MC$  с рыночной ценой, то мы имеем равенство

$$MB = P_E = MC \quad (1.3)$$

при рыночной цене, когда спрос равен предложению. Это гарантирует, что чистые общественные выгоды  $W = B - C$  достигают максимального значения. Иными словами, спонтанный порядок возникает при установлении равенства между  $MB$  и  $MC$  посредством добровольно принимаемых рыночными агентами решений. Более того, чтобы получать выгоду от рыночной деятельности, индивидам достаточно лишь знать свои личные  $MB$  или  $MC$ .

#### 1.1.4. Функции государства: почему рыночного саморегулирования может быть недостаточно?

Как уже было сказано выше, одной из важнейших функций государства является гарантия конкурентности рынка. Помимо этого, государство при условии минимального вмешательства в функционирование рынков обеспечивает сертификацию частных прав собственности и защиту жизни и имущества с помощью принудительной силы закона.

Однако часто такого минимального государственного вмешательства недостаточно. Поэтому в случае, когда рынки могут не прийти к равновесному состоянию и в ситуациях, когда равновесие неэффективно, на государство ложится ответственность по его коррекции. В следующих главах мы выявим источники этой неэффективности. Мы увидим, что рынки неэффективны, когда те или иные действия одновременно приносят выгоду большому количеству людей, что происходит, например, при строительстве дорог, обеспечении национальной безопасности и здравоохранения. Рынки также могут быть неэффективными, если индивидуальные рыночные решения влияют на других участников, независимо от того, положительно ли это влияние или нет. Кроме того, если рынки не гарантируют достижения социальной справедливости, общество может возложить на государство ответственность по сбору налогов и перераспределению доходов.

### 1.1.5. Нормативные и позитивные вопросы

В процессе исследования функций государства мы должны будем отвечать как на нормативные, так и на позитивные вопросы. *Нормативными* являются вопросы, ответы на которые содержат оценку результатов деятельности, например: может ли государственная политика привести к улучшению результатов рыночной деятельности и приносит ли она пользу обществу? *Позитивными* являются те вопросы, ответы на которые представляют собой объяснения и предсказания результатов государственной политики и не содержат выводов об их желательности или нежелательности.

Умение различать нормативные и позитивные вопросы важно при анализе процесса перераспределения доходов, выяснении степени соответствия государственной политики нормативным целям, рассмотрении вопросов налогообложения. В последнем случае нормативным является вопрос, почему индивиды должны облагаться налогами, а позитивными — вопросы, почему налоговые ставки неодинаковы, каково влияние тех или иных налогов, почему налоги не всегда платятся. Для того чтобы ответить на нормативные вопросы, необходимо определить некоторые критерии, позволяющие судить о том, эффективен или социально справедлив ли тот или иной результат.

### 1.1.6. Эффективность по Парето

При исследовании эффективности конкурентных рынков можно использовать следующий критерий эффективности: рынок эффективен, если чистое общественное благосостояние  $W = B - C$  достигает максимально возможного значения. В качестве альтернативы можно использовать критерий *эффективности по Парето*, названный в честь предложившего его Вильфредо Парето (1848—1923).

Состояние эффективности по Парето (Парето-эффективность, Парето-оптимальность) для *производства* считается достигнутым, когда, не отказавшись от производства какого-то количества одного товара, невозможно произвести ни одной единицы другого. В потреблении состояние является Парето-эффективным, когда распределение товаров и доходов среди людей не может быть изменено так, чтобы благосостояние одних улучшилось, а благосостояние других при этом не ухудшилось.

Иными словами, эффективность по Парето — это такое состояние, при котором имеющиеся ресурсы используются без потерь. Производство одного товара может быть увеличено только за счет сокращения объема производства другого товара. А благосостояние одного индивида может вырасти только за счет снижения уровня благосостояния другого.

Решение о купле-продаже на конкурентном рынке оптимально по Парето. Конкурентные рынки и максимизируют  $W = B - C$ , и в то же время приносят выгоду частным рыночным агентам в силу того, что решения принимают

ся ими добровольно. Поскольку никто не проигрывает, рыночное равновесие, достигаемое при максимизации  $W = B - C$ , является эффективным по Парето<sup>16</sup>.

В отличие от решений, принимаемых индивидами на конкурентных рынках, государственные решения не обязательно являются оптимальными по Парето. Государственная политика может увеличивать чистые общественные выгоды  $W = B - C$ , ухудшая при этом положение отдельных граждан. Так происходит, например, когда принимается решение о строительстве дороги, проходящей по участку земли, на котором стоит чей-то дом. В этом случае Парето-улучшения<sup>17</sup> не происходит, так как владельцы дома проигрывают от полезного для общества в целом государственного решения. Однако данное решение все же принимается, потому что совокупная выгода от строительства дороги превышает совокупные издержки, включая и издержки людей, потерявших дом (т.е.  $W = B - C > 0$ ).

Люди, выигрывающие от прокладки дороги, могут *компенсировать* затраты проигравшим и все равно остаться в выигрыше. После выплаты компенсаций ситуация удовлетворяет критерию Парето, так как теперь часть граждан улучшила свое положение, а положение других при этом не ухудшилось.

При использовании системы компенсаций любое государственное решение, направленное на увеличение  $W = B - C$ , также соответствует критерию эффективности по Парето. В ряде случаев, однако, выплата компенсаций возможна лишь теоретически. Если в случае с прокладкой дороги мы точно знаем, кто от этого пострадал, то в некоторых других ситуациях определить пострадавших не представляется возможным. Например, после изобретения в XIX в. парового двигателя огромное количество людей, деятельность которых ранее была связана с парусным мореплаванием, утратили источник дохода. Выплата компенсаций потребовала бы выяснения имен тех, кому она полагается, а также ее размера, что стало бы препятствием для начала внедрения на рынке новых технологий. Кроме того, потребовалось бы также определить, кто выигрывает от нововведения и каковы должны быть их отчисления на компенсационные нужды, — задача еще более сложная, поскольку многие из тех, кому изобретение могло принести дополнительный доход, в то время еще не появились на свет. Было бы очень непросто компенсировать все убытки от внедрения новой технологии, и компенсации выплачены не были. В то же время косвенным образом потери оказались компенсированы, так как в результате технологического прогресса увеличился совокупный доход общества.

<sup>16</sup> Концепция рыночной эффективности по Парето подробнее рассматривается в *Приложении 1В*.

<sup>17</sup> <Когда ничье благосостояние не уменьшается, а чье-то увеличивается.>

Подобным образом развивалась и ситуация, когда был изобретен персональный компьютер. До этого тексты набирали специально обученные люди, теперь же возможность печатать тексты появилась у многих. Для выплаты компенсаций всем проигравшим от этого нововведения потребовалось бы выяснить, кому данное изобретение принесло выгоду, а также каковы размеры этой выгоды. Необходимо было бы определить тех, чье материальное положение ухудшилось в связи с изобретением компьютера, и вычислить, насколько. Пришлось бы ввести определенные механизмы перераспределения доходов от выигравших к проигравшим. Таким образом, если бы существовало требование неперменной компенсации, то персональный компьютер не получил бы столь широкого распространения.

Административные и информационные издержки при выплате компенсации могут быть слишком высокими, чтобы такие выплаты были возможны. Однако в тех случаях, когда определение выигравших и проигравших не требует больших затрат времени и средств, выигравшие обязаны<sup>18</sup> выплатить компенсацию проигравшим. Компенсация может выплачиваться государством от имени граждан, улучшивших свое материальное положение. Например, в случае с прокладкой дороги вовсе не предполагается, что каждый выигравший отдельно будет выплачивать владельцам часть стоимости дома, — такие выплаты были бы непомерно высокими. Мы также не предполагаем, что каждый из владельцев будет взимать плату за проезд по тому месту, где ранее находился его дом. Государство обеспечит выплату компенсации из средств, полученных в результате налогообложения.

Компенсации придуманы не для того, чтобы гарантировать эффективность. Государственная политика уже эффективна, если общество в принципе в состоянии возмещать убытки и при этом выигрывать. Другими словами, государственная политика эффективна, если общество в целом увеличивает  $W = B - C$ . Желание обеспечивать прямые компенсации отражает стремление государства к социальной справедливости. Когда часть граждан проигрывает от эффективной в целом государственной политики, а выплата компенсаций невозможна или чересчур затратна, возникает *противоречие между эффективностью и социальной справедливостью*.

Требование прямых компенсаций привело бы к запрету на широкое внедрение и парового двигателя, и персонального компьютера. Введение новых правил защиты окружающей среды может привести к закрытию завода, загрязняющего, скажем, озеро, поскольку нет гарантий, что завод сможет продолжать функционировать, если ущерб от загрязнения окружающей среды будет включен в издержки. Однако в этом случае возникает закономерный вопрос: если завод был построен до того, как общество осознало необходимость защиты окружающей среды, нужно ли компенсировать владельцам убытки, связанные с закрытием производства. Большинство людей на этот вопрос отвечают положительно,

---

<sup>18</sup> <Так считает автор книги.>

объясняя это тем, что владельцы завода не должны страдать из-за изменения общественных экологических стандартов. Но в таком случае должны ли выплачиваться компенсации рабочим, потерявшим из-за этих изменений работу? Владельцам собственности, цена на которую упала из-за снижения спроса на жилплощадь после закрытия завода? Поставщикам, снабжавшим завод материалами? Людям, заключившим контракты с данным заводом? Рекламному агентству, продвигавшему товары на рынок? Потребителям, для которых товары, произведенные на данном заводе, были особенно привлекательны?

Так или иначе, обществу на каком-то этапе придется ограничить круг людей, которым, руководствуясь критерием социальной справедливости, полагается выплатить компенсацию. Например, решить, что рекламное агентство не должно получать компенсацию за закрытие завода. Прекращение производства может быть оправдано только в том случае, если затраты на функционирование завода превышают совокупную выгоду, включая доходы рекламного агентства.

Общество, стремящееся к эффективности, может принять общее правило, согласно которому то или иное государственное (общественное, «общее») решение оправдано, если  $W = B - C > 0$  увеличивается. В этом случае общество не интересуется *распределением* выгод и издержек среди населения. Остается надеяться, что в результате всех совокупных изменений и государственных решений, направленных на увеличение эффективности, большинство людей выиграют, несмотря на потери в «отдельных случаях».

### 1.1.7. Социальная справедливость

Мы располагаем двумя точными способами выражения общественного показателя эффективности — через критерий чистых общественных выгод  $W = B - C$  и через эффективность по Парето. Социальная справедливость — еще одна цель, к которой общество стремится; концепцию социальной справедливости выразить труднее, чем концепцию эффективности.

#### Социальная справедливость в форме прямых компенсаций

Один из способов выразить цель социальной справедливости — настаивать на фактических компенсациях тем, кто понес издержки от принятия государственных (общественных, «общих», «коллективных») решений. Вопрос о том, всегда ли государственная политика должна сопровождаться компенсациями для проигравших, — источник фундаментальных разногласий в экономике и политике.

#### Социальная справедливость через конкурентные рынки

Являются ли доходы, полученные на конкурентных рынках, социально справедливыми? На конкурентных рынках индивиды получают доход в соот-

ветствии с их вкладами в производство<sup>19</sup>. Следовательно, личные доходы, полученные на конкурентных рынках, социально справедливы, если считать социально справедливым то, что доход индивида должен соответствовать ценности их личного вклада в общественное производство. При таком понимании социальной справедливости конкурентный рынок и эффективен, и социально справедлив. Однако некоторые граждане неспособны конкурировать с другими на равных из-за плохого состояния здоровья. Более того, отдельные факторы, такие, как удача, происхождение и окружение, тоже влияют на способность индивида зарабатывать деньги. В силу названных причин некоторые люди могут считать неравенство, порожденное рыночным механизмом формирования доходов, несправедливым и рассматривать социальную справедливость как требующую равенства.

### Социальная справедливость как равенство

Представим, что три индивида имеют доход, равный 1000 долл., и получают одинаковую выгоду, тратя свои деньги. Предлагаемая государственной политикой мера приведет к тому, что индивид *A* получит 1200 долл., индивид *B* — 1300 долл., а индивид *C* — 1400 долл. Такое изменение удовлетворяет условию эффективности  $W = (1200 + 1300 + 1400 - 3 \times 1000) > 0$ . Кроме того, положение всех троих улучшилось, а значит, государственная политика привела к *улучшению по Парето*. Однако новая ситуация противоречит принципу равенства: доходы индивидов уже не равны. Таким образом, мы видим, что при определении социальной справедливости как равенства и настаивании на том, что меры государственной политики не должны нарушать равенство, может возникнуть противоречие между стремлением к повышению эффективности и стремлением к социальной справедливости. Вернемся к нашему примеру: если три индивида не могут поровну поделить свои доходы или если нет возможности перераспределить доходы между ними, то требование равенства как критерия социальной справедливости означает, что индивид *B* должен добровольно отказаться от 100 долл., а индивид *C* — от 200 долл.

### Вода в пустыне

Одним из примеров конфликта между эффективностью и равенством как синонимом социальной справедливости является следующая (из Талмуда) история<sup>20</sup>:

<sup>19</sup> Мы можем выразить прибыль конкурентной фирмы как  $PQ(L) - wL$ , где  $P$  — конкурентная цена,  $Q$  — выпуск продукции,  $w$  — конкурентная заработная плата, а  $L$  — количество занятых на производстве рабочих.  $Q = Q(L)$  возрастает как функция от  $L$ . Фирма максимизирует выгоду, нанимая такое количество рабочих, при котором

$P \frac{\partial Q}{\partial L} = w$ , т.е. когда заработная плата рабочих равняется ценности предельного продукта, производимого ими, что является ценностью предельного вклада труда в производство.

<sup>20</sup> Составление Иерусалимского Талмуда было закончено около 1600 лет назад, а Вавилонского Талмуда — на 100 лет позднее. Пример взят из Вавилонского Талмуда, в котором зачастую приводятся мнения людей, живших в разное время.

«Как-то два человека отправились вместе путешествовать. У одного из них была фляжка с водой, причем воды хватило бы на то, чтобы выжил только один. Если будут пить оба, то умрут, а если один из странников оставит воду себе, то он дойдет до мест, где живут люди».

Вода принадлежит только одному из путешественников. Вопрос состоит в том, должен ли человек, у которого есть вода, делиться с попутчиком. Как всегда, в Талмуде приведено несколько ответов на этот вопрос. Один ответ согласуется с принципом социальной справедливости, а другой — с эффективностью по Парето.

Для того чтобы соблюсти справедливость, воду надо поделить, при этом оба человека получат поровну, хотя ни один из них в этом случае не выживет<sup>21</sup>.

Вместе с тем человек с водой может не делиться с попутчиком. В этом случае достигается Парето-оптимальный результат, так как хотя бы один выживший лучше, чем двое погибших от жажды<sup>22</sup>.

Необходимо заметить, что вопрос о том, можно ли спасти жизнь одного человека ценой жизни другого, вообще не ставится<sup>23</sup>. Раздел запасов воды никого не спасет. Вопрос скорее в том, должен ли человек, у которого есть вода, отказываться от жизни *с единственной целью — соблюсти принцип равенства*<sup>24</sup>.

## Социальная справедливость и равные возможности

Социальную справедливость можно также определять как равенство возможностей. Странники могут получить равные шансы на выживание, кинув жребий, чтобы решить, кому достанется вода. Однако это предполагает, что первоначально вода не принадлежала ни одному из путешественников, в противном же случае для того, чтобы розыгрыш стал возможен, необходимо, что-

<sup>21</sup> Данная позиция объясняется следующим образом: *лучше оба будут пить и оба умрут, чем один из них станет свидетелем смерти своего спутника*. Такого мнения придерживался Бен-Петура.

<sup>22</sup> Такой точки зрения придерживался Рабби Акива. В то время термин «эффективность по Парето», конечно, не использовался.

<sup>23</sup> Различные мнения по этому поводу представляют собой интерпретацию одного и того же принципа, гласящего, что мы должны заботиться не только о себе, но и о других.

<sup>24</sup> По мнению сторонников Бен-Петуры, личная выгода состоит также и в чувстве удовлетворения от того, что разделяешь судьбу с другим человеком, поделившись с ним водой. Рабби Акива же считал, что такой способ самоубийства не является достойным поведением, что *твоя жизнь важнее, чем жизнь другого*. Поэтому если у тебя есть вода, которая может спасти только одну жизнь, то эту воду ты должен выпить сам. Рабби Акива сочувствовал тяжелому положению бедных. Он сам был пастухом, женатым на дочери состоятельного человека, отказавшегося от дочери из-за брака с человеком низкого социального статуса. Начав учиться в возрасте 40 лет и изучив алфавит вместе с маленьким сыном, Рабби Акива стал одним из самых выдающихся ученых мира.



бы владелец согласился отдать ее в качестве приза победителю. В обстоятельствах, когда два человека находятся в пустыне и при этом фляга с водой принадлежит одному из них, обязательство предложить воду в качестве приза противоречит правам собственности. Таким образом, кинуть жребий будет справедливым, только если вода никому не принадлежит.

### Социальная справедливость и «естественный отбор»

Если два человека в пустыне увидят впереди флягу с водой и наперегонки бросятся к ней, то вода достанется тому, кто лучше бежит. Поскольку воды достаточно для выживания только одного человека, наиболее эффективным для победителя решением будет оставить всю ее себе. Однако заслуженно ли, что именно более быстрый завладеет водой? Возможна и иная ситуация: первым заметить воду и заявить свои права на нее может тот из путешественников, который обладает более острым зрением или просто более внимателен. Справедливо ли, что более бдительный или более зоркий получит воду?

Когда получение прав на воду зависит от обладания различными способностями, выживает сильнейший, тот, чьи способности принесли бóльшую пользу. В данном случае речь не идет о равных возможностях, как было в ситуации со жребием, потому что победа на этот раз зависит именно от их различия.

Человек может обладать водой по праву собственника, выиграть ее в лотерею, украсть у законного владельца или завладеть силой. В любом случае результат будет эффективен. Хотя средства получения воды и не являются справедливыми, при использовании принципа естественного отбора социальная справедливость не принимается во внимание.

### Социальная справедливость как право обладания

Другой критерий социальной справедливости — это право обладания тем, что принадлежит по праву. В нашем случае использование воды тем человеком, которому она принадлежит, является и эффективным, и социально справедливым решением.

Однако в некоторых ситуациях довольно сложно определить, кому принадлежит право собственности. Для примера вспомним притчу о царе Соломоне, жившем в Израиле три тысячи лет назад. На суд Соломона в город Иерусалим пришли две женщины и принесли ребенка. Каждая из них утверждала, что является матерью ребенка. Проблема заключалась в том, что обе родили младенцев примерно в одно время, но выжил только один из мальчиков. Не было никаких доказательств в поддержку версии ни одной из женщин. Кроме того, как и в случае с водой, не было возможности поделить желаемое между двумя индивидами. Соломон, таким образом, столкнулся с проблемой *асимметричности информации*: он не мог определить, какая из женщин

является матерью, хотя каждая из них знала ответ на этот вопрос. Соломон объявил, что если ни одна из женщин не откажется от своих прав на ребенка, то младенца рассекут на две части. Тогда настоящая мать отказалась от своих притязаний, чтобы спасти жизнь своему ребенку, и именно ей Соломон отдал младенца. Результат эффективен, так как ребенка не рассекли на две части, и справедлив, если определять справедливость не как дележ поровну, а как право реального собственника на владение.

Кроме того, в этой известной притче есть еще одна немаловажная деталь: обе просительницы были блудницами. Приняв и рассудив «женщин легкого поведения», Соломон показал, что все люди, даже самого низкого социального статуса, равны перед законом.

### Социальная справедливость и зависть

Представим, что два фермера в разных обществах смотрят на ухоженную корову соседа. Один из них думает про себя: «Какая красивая корова! Хотел бы я иметь такую! Я буду много работать и скоро тоже смогу позволить себе ее купить». Другой фермер смотрит на сытую соседскую корову и думает: «Как бы я хотел, чтобы эта корова сдохла!» Мы видим две различные реакции на неравенство. Первый фермер относится к неравенству терпимо и верит, что даже если сегодня не везет, завтра все может измениться к лучшему. Второй — может попытаться достигнуть равенства, убив соседскую корову или выдвинув идею о том, что коровы должны перейти в коллективную собственность. Такую реакцию можно, например, объяснить тем, что фермер, черной завистью завидующий соседу, живет в обществе, в котором у него нет возможности заработать на корову своим трудом.

Реакция первого фермера на неравенство эффективна, чего нельзя сказать о реакции второго. Первый хочет улучшить свое положение, не ухудшая при этом положения других. Второй же и себе лучше не сделает, и соседу навредит.

В истории о соломоновом решении женщина, не являющаяся матерью, действовала из зависти, так же как и фермер, который хочет, чтобы корова соседа умерла. Если бы лгунья отказалась от своих прав на ребенка, как это сделала настоящая мать, было бы невозможно понять, кто из них лжет. Однако она этого не сделала, так как изначально была готова к тому, чтобы не получить ничего, лишь бы и другой ничего не досталось.

### Стимулы и социальная справедливость

Наличие стимулов, определенным образом влияющих на поведение людей, также может стать причиной конфликта между социальной справедливостью и эффективностью. Например, с точки зрения социальной справедливости счита-

ется необходимым, чтобы государство предоставляло социальное обеспечение матерям-подросткам. Общество не может позволить матери и ребенку оказаться на улице без средств к существованию. Однако то, что государство берет на себя — частично — ответственность за ребенка и затраты на его содержание, может послужить причиной учащения случаев подростковой беременности, а это неэффективно, так как молодая мать не сможет получить полноценное образование. В результате уменьшаются ее шансы самостоятельно обеспечивать себя и своего ребенка в будущем, а это означает, что все затраты лягут на государственный бюджет, формирующийся из налоговых отчислений.

Государство может попытаться разрешить конфликт между социальной справедливостью и эффективностью, объявив, например, что начиная с такого-то числа оно перестанет выплачивать дотации. Но велика вероятность того, что ожидаемый эффект не будет достигнут, так как люди могут просто не поверить в то, что государство оставит их голодать, если они не смогут обеспечивать себя сами<sup>25</sup>.

### 1.1.8. Ограниченные возможности государства

В предыдущих разделах мы описали нормативные критерии эффективности и социальной справедливости и выяснили, что достижение и того, и другого одновременно не всегда представляется возможным. Когда рынок не в состоянии достигнуть эффективности или социальной справедливости либо когда необходимо сделать выбор между эффективностью и справедливостью, ответственность за принятие решений берет на себя (или должно брать) государство.

Позднее мы еще вернемся к рассмотрению функций государства. А сейчас перечислим некоторые факторы, ограничивающие его возможности:

(1) Неадекватная информация (или отсутствие адекватной информации): государство может просто не располагать информацией, необходимой для выполнения предписанных обязанностей.

(2) Невозможность угодить всем: когда решения принимаются большинством голосов, меньшинство все же может остаться в проигрыше.

(3) Полагаясь на правительство, избиратели и налогоплательщики сталкиваются с *проблемой принципала—агента (principal-agent problem)*: она возникает тогда, когда агент, действующий от имени принципала, принимает решения в своих личных интересах, нанося ущерб принципалу. В нашем случае агентом является государство, которое должно честно действовать в интересах своего принципала — избирателя или налогоплательщика. Избранные политические деятели и люди, выбравшие для себя карьеру государственного служащего, решая вопросы, связанные с государственными финансами

---

<sup>25</sup> Такой тип проблем называется *моральным риском*. Мы вернемся к рассмотрению этих проблем в последующих главах.

и государственной политикой, могут преследовать собственные цели (следовать собственным интересам), принимая решения не в интересах широкой публики. Для решения проблемы принципала—агента принципал должен сформировать систему стимулов, которая заставит агента (правительство) действовать в интересах принципала. Однако это не всегда возможно.

## Проблема принципала—агента

Исследование проблемы принципала—агента важно для изучения функций и ограничений деятельности государства, поэтому рассмотрим ее подробно. Одной из причин возникновения и характеристик проблемы принципала—агента является *асимметричность информации* (здесь — *asymmetric information*). Это означает, что одним известно то, что не известно другим. Когда люди непосредственно тратят свои деньги, они точно знают, сколько и за что платят, что же касается государственных расходов, у граждан нет информации о соотношении выгод и затрат. Налогоплательщики и избиратели не обладают данными о решениях, принятых государством. Зачастую налогоплательщики получают выгоду косвенным образом. Когда люди напрямую тратят свои личные деньги, они, как правило, знают реальное соотношение между своими выгодами и издержками. Они не обладают подобной информацией относительно личных выгод и издержек, связанных с выплаченными ими налогами на цели финансирования общественных (государственных) расходов<sup>26</sup>.

Налогоплательщики могут вовсе не стремиться получить информацию о том, на что идут средства, собранные государством в виде налогов, а вместо этого предпочтут пребывать в *рациональном неведении* (*rationaly ignorant*). Такое незнание *разумно*, так как получение информации о том, на что идут налоги, требует личных затрат<sup>27</sup>, а выгод такое знание может и не принести. В случае, если затраты на получение информации превышают выгоды от ее обладания, разумным будет не тратить на это усилий.

И все же некоторые налогоплательщики могут захотеть выяснить, на что идут их деньги, избрав наименее затратный путь — просматривая опубликованные в СМИ выдержки из государственного бюджета. Однако такой способ позволяет получить только самую общую информацию о государственных финансах. Например, выдержки из государственного бюджета не скажут, сколько на самом деле требуется секретарей на одного чиновника — три или четыре.

<sup>26</sup> Такое отсутствие информации отличается от ограничения возможности обращаться за помощью к государству в силу того, что государство не обладает адекватной информацией для достижения поставленных целей. В нашем случае речь идет не о неадекватной информации, которой располагает государство, а о неадекватности информации, касающейся действий государства, которой обладают налогоплательщики и избиратели.

<sup>27</sup> <Здесь и далее, как правило, используется термин *cost*, который переведен как *издержки, затраты, стоимость*, — эти слова используются как синонимичные.>

## Корпоративное управление

Проблема принципала—агента возникает и в частном секторе при корпоративном управлении компанией. Акционеры как совладельцы фирмы хотят максимизировать сумму своих дивидендов или долгосрочную рыночную цену акций предприятия, в то время как руководство компании может преследовать собственные цели. Так, например, директора частных корпораций могут иметь больше персональных помощников, нежели требуется для наилучшего функционирования компании, или могут тратить средства из бюджета компании на собственные развлечения.

В частном секторе для разрешения проблемы принципала—агента существуют механизмы стимулирования и контроля (*monitoring and incentive mechanisms*). Например, менеджерский состав за хорошую работу можно награждать не денежными премиями, а предоставлением ему пакета акций компании. Таким образом, уровень их доходов и благосостояния будет напрямую зависеть от стоимости акций компании. Данный механизм стимулирования очень эффективен, так как заставляет менеджеров действовать в интересах акционеров, максимизируя стоимость акции (схема фондового опциона, однако, может и не принести выгоды акционерам, если руководство будет назначать себе чрезмерно большие суммы вознаграждения).

Руководство в маленьких фирмах тоже находится под постоянным контролем владельцев, готовых в любой момент заменить неэффективно работающий персонал. В больших же компаниях, где контрольный пакет акций не принадлежит никому, деятельность руководства находится под контролем аудиторских фирм, финансовых аналитиков из инвестиционных банков и брокеров. Если управление фирмой неэффективно, то финансовые аналитики понизят рыночную оценку фирмы и стоимость ее акций, тогда новые владельцы смогут купить пакет акций компании по сниженным ценам, а затем произвести замену руководства. Фирма также может быть вынуждена объявить о банкротстве из-за снижения спроса или повышения уровня конкуренции. Путем банкротства и посредством реорганизации фирмы предотвращаются чрезмерные потери.

Нечестно могут поступать и аудиторские фирмы, на которые полагаются акционеры в деле защиты своих интересов и обеспечения их достоверной информацией. Тем не менее их возможности в этом плане чрезвычайно ограничены. Так, например, простое исправление ошибок, допущенных руководством, не улучшит дела. Рано или поздно некорректные действия директоров, аудиторов, инвестиционных банков и аналитиков обнаружатся, и виновным придется понести заслуженное наказание (некоторые из них отделаются штрафом, в то время как другие могут оказаться в тюремной камере). Однако рыночного механизма для предотвращения *коррупции* (*corruption*) среди государственных чиновников не существует.

Система контроля и стимулирования частного сектора, к сожалению, не может применяться в государственных учреждениях, где нет частного собственника, где не существует активов, рыночная стоимость которых способна дисциплинирующе подействовать на государственных служащих. То же можно сказать и о денежном стимулировании. Процедуру банкротства государственного департамента провести невозможно.

## Коррупция

Государственный аппарат зачастую коррумпирован. Например, инспектор санитарной эпидемиологической станции (СЭС) может за взятку «не заметить» нарушения санитарных норм в ресторане. При этом и инспектор, и владелец ресторана наживаются на здоровье граждан. Коррумпированный инспектор СЭС может потребовать взятку за *невключение* в отчет *несуществующих нарушений*, в этом случае можно говорить о том, что инспектор облагает своим собственным налогом проверяемый им ресторан. Помимо того что коррупция увеличивает затраты владельца ресторана, коррумпированность чиновников еще и ограничивает возможности апеллировать в спорных ситуациях к государству.

В частном секторе действия менеджерского состава, аудиторских фирм и аналитиков, на которых полагаются акционеры в деле защиты своих интересов и обеспечения информацией, также бывают нечестными. Менеджеры могут скрывать от акционеров информацию о низких доходах или их медленном росте и получать личную выгоду от этой информации, в то время как другие, менее информированные люди продолжают покупать акции, ценность которых активно снижается. В этих случаях налицо проблема асимметричной информации и проблема принципала—агента, так как принципалы (акционеры) не имеют возможности контролировать действия агентов (менеджеров).

Однако возможности нечестного поведения менеджерского состава и аудиторов, как отмечалось в предыдущем параграфе, весьма ограничены. Ошибки, допущенные в бухгалтерских книгах, в конечном итоге невозможно скрыть, представив неправильный отчет, и рано или поздно о них все равно станет известно. Люди, действующие нечестно, могут и сами понести издержки (заплатить штраф, отправиться в тюрьму)<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Ограниченная подотчетность менеджеров акционерам и вероятность мошенничества являются поводами для вмешательства государства в управление корпораций. Политика государства включает в себя законы внутренней торговли, запрещающие использовать внутреннюю информацию для достижения личной выгоды; предписание об отчете об активах, задолженности и финансовых потоках корпорации; уголовное наказание для менеджеров, руководителей корпорации и аудиторов за совершение мошенничества или содействие в мошенничестве.

## Финансовые рынки как дисциплинирующий фактор

Теперь рассмотрим функции (и ограничения) государства, связанные с макроэкономической политикой. Макроэкономика имеет дело с крупными экономическими агрегатами, фискальной и монетарной политикой, обменными курсами и ролью Центрального банка. Нас, тем не менее, интересует только часть макроэкономической деятельности государства. Мы уже выяснили, что рынки не дисциплинируют государственные организации; в то же время финансовые рынки дисциплинируют государство, проводящее неэффективную макроэкономическую политику. Если государственные расходы или уровень инфляции чересчур высоки, то финансовый рынок может увеличить процентную ставку, выплачиваемую государством за займы, или валютные рынки могут девальвировать национальную валюту.

### 1.1.9. Частные издержки государственного финансирования

Государственные расходы финансируются из налоговых сборов, государственных займов или продажи государственных ценных бумаг. В некоторых государствах источником средств также является эмиссия денег или проведение лотерей. Все эти разнообразные источники объединяет то, что бремя расходов ложится на плечи налогоплательщика. Индивиды оплачивают и частные, и государственные расходы. Налоги — это форма текущих обязанностей платить деньги государству. Выплата процентов за продаваемые сегодня государственные ценные бумаги будет производиться из налоговых средств, собранных в будущем. Эмиссия денег — это тоже один из видов налогообложения путем обесценивания денег и других номинальных активов, принадлежащих частному владельцу. Лотереи приносят государству доход, пробуждая в гражданах необоснованный оптимизм и/или пользуясь тем, что граждане часто не осознают, каковы их реальные шансы выиграть.

Как сказал Милтон Фридман (лауреат Нобелевской премии 1976 г.), «бесплатного завтрака не бывает». Другими словами, индивид платит всегда, даже если (особенно если) государство предоставляет ему что-либо бесплатно.

### 1.1.10. Резюме

Подведем итоги. Мы выяснили, что:

- утверждению Адама Смита об общественной пользе частных рыночных решений можно дать формальное выражение в виде эффективности конкурентных рынков, где эффективность представляется как максимальное значение чистой общественной выгоды;

- результаты деятельности конкурентных рынков оптимальны по Парето, поскольку, принимая добровольные рыночные решения, люди улучшают свое благосостояние, при этом не ухудшая благосостояния других участников рынка;
- поскольку для эффективности требуется, чтобы рынки были конкурентными, государство поддерживает конкуренцию на рынке через антимонопольные и антitrustовые организации;
- конкурентные рынки гарантируют личную свободу. Порядок на рынке устанавливается спонтанно путем свободного принятия решений, а не посредством навязывания одними людьми своей воли другим.

Однако бывают ситуации, когда рынки не приводят к эффективности. В следующих разделах мы попытаемся объяснить и понять, как государственные финансы и государственная политика могут сделать рынок более эффективным. Рынки также не гарантируют социальной справедливости или результатов, совместимых с общественным сознанием. Соответственно мы изучим, какие из функций государства направлены на достижение социальной справедливости.

Мы выяснили, что эффективность и социальная справедливость могут быть несовместимы, если определять социальную справедливость как необходимость прямых компенсаций для всех проигравших или (вспомним историю с водой в пустыне) как равенство результатов для всех. Стимулы к эффективному поведению и социальной справедливости или общественной сознательности также могут быть в конфликте. А некоторые правила распределения (например, по принципу силы) вообще не принимают во внимание социальную справедливость.

В то же время стремление к обеспечению равенства или общественной сознательности может не принимать во внимание эффективность (как в случае, когда вода делится на всех). Мы отметили и то, что социальная справедливость может быть определена как уважение законных прав собственности (например, в случае с ребенком, на которого предъявили права две женщины). Мы также видели, что зависть и эффективность связаны между собой.

Как было отмечено, существуют ограничения на возможности государства осуществлять корректирующие действия в случае провала рынков в обеспечении эффективности или социальной справедливости, и эти ограничения налогоплательщики и избиратели должны принимать во внимание. Так, правительство иногда не обладает адекватной информацией, чтобы выполнить свои обязанности. Поскольку требуются коллективные решения, правительство может оказаться неспособным угодить всем. Политическая проблема принципала—агента ограничивает подотчетность правительства налогоплательщикам; правительственные министерства не подчиняются финансовой дисциплине, как частные фирмы; стимулы, которые можно использовать в частных фирмах, недоступны для решения политической проблемы принципала—агента. Финансовые рынки, однако, способны дисциплинировать правительственную макроэкономическую политику.



Проблемой может стать и коррупция в правительстве. Несмотря на то что нечестное поведение точно так же возможно и в частном секторе, ограничения на функционирование без прибыли в частном секторе в конце концов выявят такое нечестное поведение.

Наконец, мы заметили, что хотя частные и общественные расходы различаются в соответствии с тем, кто принимает решения относительно того, сколько расходовать денег (частные лица или правительство), в конечном итоге частные лица финансируют как частные, так и общественные расходы.

## Вопросы

---

1. Адам Смит был профессором моральной философии. Как его аргументы в пользу рынка отражают этические соображения?
2. Что означает выражение «спонтанный порядок достигается с помощью рынка»? Как спонтанный порядок связан с эффективностью и личной свободой?
3. Эффективность и личная свобода — это два разных вида выгод от конкурентных рынков. Каким образом конкурентный рынок гарантирует личную свободу?
4. Максимальные чистые общественные выгоды  $W = B - C$  и эффективность по Парето — это два определения эффективности. Как связаны между собой эти два определения? Какова в них роль компенсаций?
5. Объясните, каким образом решения покупателей и продавцов, принимаемые в личных интересах на конкурентных рынках, гарантируют достижение эффективности через максимизацию величины  $W = B - C$ . На основании чего мы можем быть уверены, что конкурентные рынки оптимальны по Парето? (См. также Приложение 1А.)
6. Как конкурентные рынки приходят к равновесной рыночной цене и равновесному объему производства? Что случится при существовании более чем одного положения рыночного равновесия? (См. Приложение 1А.)
7. Каким образом конкурентные рынки гарантируют эффективность экономики в случае, когда мы принимаем во внимание связь между рынками товаров и факторов производства? (См. Приложение 1В.)
8. Защита конкуренции является главной (или одной из главных) функцией государства. Означает ли это, что рынок неконкурентен, если на нем присутствует только один продавец?
9. При проведении в жизнь общественной политики, при которой совокупные выгоды общества превышают совокупные издержки (т.е.  $W = B - C > 0$ ), но ряд граждан несет издержки, будете ли вы настаивать на фактических компенсациях как условии осуществления этой политики? Объясните, почему?

10. Какова разница между позитивными и нормативными утверждениями? С какими из них, по вашему мнению, люди более склонны не соглашаться?
11. Как можно определить социальную справедливость? Сравните, в частности, социальную справедливость вознаграждений на конкурентных рынках, где люди получают доход в соответствии с ценностью их предельных вложений, с социальной справедливостью, определяемой как равенство.
12. Какое из двух мнений относительно решения проблемы двух путников в пустыне вы поддерживаете? Объясните, почему?
13. Что вы думаете о правиле выживания сильнейшего применительно к ситуации с разделом запасов воды? Приведите как позитивные, так и нормативные аргументы.
14. Считаете ли вы, что общество, где люди завидуют друг другу, менее эффективно, чем общество, где меньше зависти и больше терпимости к неравенству? Какова взаимосвязь между завистью и эффективностью? Представьте себе общество, состоящее из 100 членов, при этом у них есть 100 т пшеницы и одна лошадь. Лошадь может принадлежать только одному человеку. Что бы вы ответили на предложение отдать лошадь кому-либо из другой страны или из другого общества, вместо того чтобы разыграть ее в лотерею, потому что зависть к человеку, владеющему лошадью, получившему ее при розыгрыше, обойдется обществу дороже, чем ожидаемая выгода от возможности получить лошадь при розыгрыше? Изменится ли ваше мнение, если лошадей было бы 20, 70 или 90?
15. Случай с водой в пустыне является аллегорией для более распространенной категории случаев неделимых благ, которые часто имеют место. Что означают подобные ситуации?
16. Что такое «проблема принципала—агента»? Как идея рационального неведения избирателей связана с проблемой принципала—агента при рассмотрении взаимоотношений между налогоплательщиками и государственными чиновниками, принимающими решения?
17. В чем отличие проблемы принципала—агента во взаимоотношениях избирателей и государства и взаимоотношениях акционеров и менеджеров частной компании?
18. Почему государственное финансирование «превращается» в частное?
19. Какова доля государственных расходов в национальных расходах (или в национальном доходе или ВВП) вашей страны? Какова доля национального дохода собирается государством в форме налогов?
20. Сколько государственных служб задействовано в сборе налогов и государственных расходах? Каковы основные функции этих государственных служб?

Х45 **Хиллман, А.** Государство и экономическая политика: возможности и ограничения управления [Текст] : учеб. пособие / Арье Л. Хиллман ; [пер. с англ.] ; науч. ред. пер. В. В. Бусыгин, М. И. Левин ; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009. — 879, [1] с. — Предисл.: с. 14—16. — Прил.: с. 783—851. — Алф.-предм. указ.: с. 852—861. — Библиогр.: с. 862—879. — 2000 экз. — ISBN 978-5-7598-0340-9 (в пер.).

Книга предлагает новый взгляд на современные средства и методы анализа экономики общественного сектора и политики в этой области. В ней отражены современные тенденции развития науки о государственном управлении, выражающиеся в использовании возможностей и ограничений экономики общественного сектора и общественных финансов в условиях переходных экономических и политических процессов.

Для студентов, аспирантов, преподавателей, специализирующихся в области экономики общественного сектора и государственного управления.

УДК 338.2  
ББК 65.012.2

*Учебное издание*

Арье Л. Хиллман

**Государство и экономическая политика  
возможности и ограничения управления**

*Перевод с английского*

Зав. редакцией *О.А. Шестопалова*

Редакторы *З.А. Басырова, Г.Е. Шерихова*

Художественный редактор *А.М. Павлов*

Компьютерная верстка и графика: *О.А. Иванова*

Корректоры *И.А. Горбатова, С.М. Хорошкина*

Формат 70×100<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Усл. печ. л. 71,5. Уч.-изд. л. 59,7  
Тираж 2000 экз. Изд. № 528

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, д. 3  
Тел./факс: (495) 772-95-71

ISBN 978-5-7598-0340-9



9 785759 803409