

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ

А. П. Заостровцев

канд. экон. наук, доцент кафедры экономической теории и мировой экономики
Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов

ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОЙ ПОСТАВКИ ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ В АВТОКРАТИЧЕСКИХ РЕЖИМАХ

Введение

В опубликованной в 2002 г. статье один из основателей теории общественного выбора, американский экономист Г. Таллок заметил: «В моей книге об автократии (книга вышла в 1987 г. — А. З.) я заявлял, что автократические правительства держат под своим контролем значительно более половины населения Земли. С тех пор это изменилось. Сегодня автократы контролируют немногим более половины населения мира» (Tullock, 2002, p. 261). В то же время нельзя не обратить внимания на то, что и это не так уж мало, чтобы считать автократические режимы правления каким-то маргинальным явлением¹.

В первой части статьи содержится представление поведения автократа («стационарного бандита») по М. Олсону и М. МакГиру (McGuire, Olson, 1996) в вопросе нахождения оптимального объема поставки общественных благ и соответствующих налоговых ставок. Здесь использовано краткое изложение их подхода Д. Мюллером (Mueller, p. 407—410). Во второй части в центре внимания — классификация государств по Д. Лалу и Х. Минту (Lal, Myint, 1996). В третьей части раскрывается разработанная ими модель поведения государств, названных «автономными». В ней также исследуется выбор оптимальных с точки зрения автократического государства налоговых ставок и производящего общественные блага общественного сектора.

Стационарный бандит

Диктатор — это максимизатор богатства, который живет его перераспределением от тех, кем он правит, в свою пользу. Одной из стратегий, которой может следовать такой максимизатор богатства в мире, где индивиды живут в малых сообществах, является учреждение военной силы и передвижение от одного сообщества к другому, экспроприируя все и всякое богатство, которое каждое из них накопило. В таком мире, однако, мирный индивид не имеет стимулов накапливать богатство, так как он должен жить в ожидании того, что *кочующий бандит* и его армия придут и лишат его накопленного им богатства.

Рациональный, максимизирующий благосостояние бандит дает индивидам стимулы накапливать богатство с тем, чтобы было больше богатства для изъятия. Такие стимулы могут быть обеспечены, если бандит отбирает только часть

¹ Согласно докладу «Свобода в мире 2006» организации «Фридом хаус», 36% населения Земли (более 2,3 млрд человек) жили в несвободных странах (Freedom in the World, 2006).

богатства сообщества и защищает остающееся богатство от других кочующих бандитов. В результате он сможет накопить больше богатства для себя, став *стационарным* бандитом, обеспечивающим все общественные блага и услуги, которые дадут стимулы для тех, кого он грабит, создавать богатство. Таким путем диктатуры приобретают устойчивость.

Как бандит, так и сообщество, которое он грабит, улучшают свое положение, если бандит становится стационарным и поддерживает и защищает свое сообщество. В то же время хотя немобильность бандита ставит его интересы в ряд интересов членов сообщества, она не обеспечивает их идеального соединения. Благополучие сообщества отстает от уровня, который был бы достигнут при *благонамеренном* диктаторе, максимизирующим богатство сообщества.

Диктатор предоставляет общественные блага. В результате национальный доход Y увеличивается с ростом объема общественных благ G , $Y = Y(G)$, причем $\partial Y / \partial G > 0$, а $\partial^2 Y / \partial G^2 < 0$. В целях финансирования поставки общественных благ диктатор облагает доход пропорциональным налогом t . Этот налог оказывает дестимулирующее воздействие, и, таким образом, более высокие налоги ведут к падению национального дохода. Простейший путь отразить это воздействие — предположить постоянную эластичность по налоговой ставке (η) и представить получаемый доход как $Y_t = Y(1 - \eta t)$.

Потребление диктатора C должно также иметь своим источником собранные налоговые поступления, и, таким образом, $tY_t = G + C$. Диктатор стремится максимизировать потребление и может быть представлен как выбирающий G и t таким образом, чтобы максимизировать целевую функцию $O_D = tY(G)(1 - \eta t) - G$.

Если общественные блага не приносят никакой полезности гражданам сообщества, кроме как через их воздействие на доход, то граждане, конечно, станут желать максимизировать доход сообщества за вычетом того, что они должны за них заплатить, $Y(G)(1 - \eta t) - G$.

Из целевых функций диктатора и сообщества O_D и O_S очевидно, что объем предоставляемого диктатором общественного блага падает ниже общественно оптимальной величины

$$O_D = tY(G)(1 - \eta t) - G, \quad (1)$$

$$O_S = Y(G)(1 - \eta t) - G. \quad (2)$$

Эти две целевые функции изображены на рис. 1. По причине вогнутости $Y(G)$ и того факта, что $(1 - \eta t)$ снижается вместе с t , O_S вогнута по отношению к G так же, как и O_D .

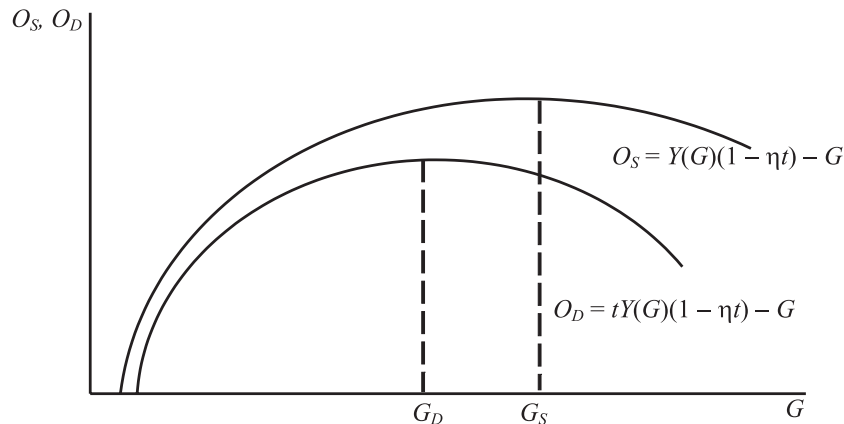


Рис. 1. Оптимальное предоставление общественных благ для диктатуры и сообщества

Из-за необходимости финансировать потребление диктатора из налоговых поступлений при диктатуре t выше при любом уровне G , а, таким образом, $(1 - \eta t)$ ниже. Это вместе с тем фактом, что первый член в O_D умножается на $t < 1$ и гарантирует, что O_D достигает максимума раньше, чем O_S . Диктатура предоставляет меньший уровень G , чем общественно оптимальный.

Классификация государств

Формализованному анализу поведения государств у Лала и Минта предшествует их классификация по типам. Она представлена на рис. 2. Принципиальным разграничением является разграничение между фракционным и автономным государствами.

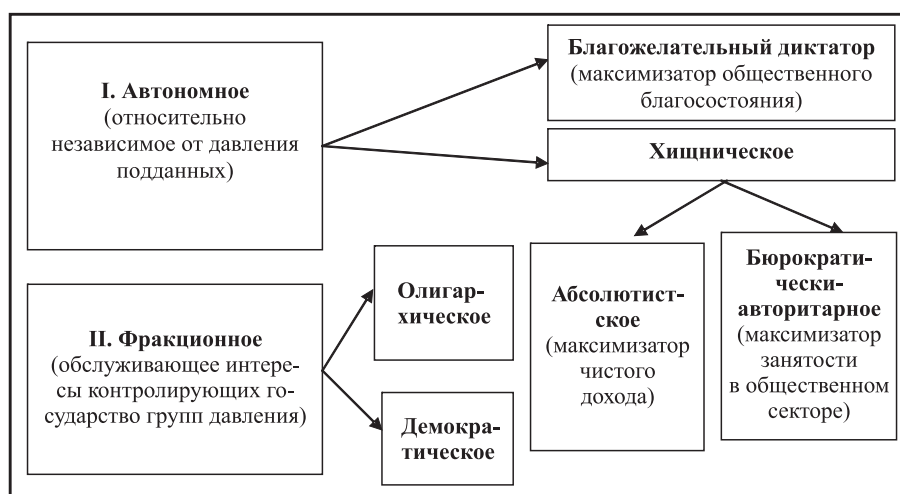


Рис. 2. Классификация государств по Лалу — Минту

В первом случае государство рассматривается как «шифр» интересов частных агентов, во втором — как некий орган, имеющий и преследующий собственные интересы. В случае взгляда на государство как «шифр» проблема заключается в том, чтобы смоделировать процесс, посредством которого конкурирующие группы интересов частных агентов выражаются в политических решениях, и описать эндогенно ограничения, накладываемые на обретающих власть агентов в деле присвоения ими ресурсов других агентов. В случае трактовки государства в качестве диктатора проблема состоит в том, чтобы определить целевую функцию государства и описать ограничения, накладываемые поведением частных агентов.

Фракционное государство, как видно из рис. 2, распадается на два вида. В олигархическом фракционном государстве частным агентам (группам специальных интересов) так или иначе удается захват государства, в демократическом фракционном государстве более-менее поддерживается равновесие групп давления.

Наибольший интерес представляет автономное государство. Оно также может быть представлено двумя видами. Первый из них Лал и Минт называют «благожелательным диктатором» или «государством платоновских стражников» (Lal, Mintz, 1996, p. 260). Цель этого государства — максимизировать общественное благосостояние своих граждан. Обычный подход экономистов к публичной политике, как отмечают Лал и Минт, предполагает, что государство является «платоновским стражником», чья деятельность представляет попытку компенсировать социально нежелательные действия частных агентов, максимизирующих собственную полезность. Этот тип государства обычно представлен не в действительности, а в учебниках экономики.

В работе «Против дирижизма» Лал пишет, что «весь роскошный остов элегантной, усложненной и утонченной теории, которая берет свое начало от Рамсея, Самуэльсона, Мида, Литтла и Даймонда с Мирлизом и восходит к Аткин-сону и Стиглицу, строится как таковой на предположении о благожелательном государстве, управляемом платоновскими стражниками, и все больше становится наивным и нереалистичным» (Lal, 1994, p. 35).

Лал приводит следующую аргументацию, направленную против догмы о государстве-благожелателе. Утверждается (и это прочно вошло в литературу по оценке проектов), что общественная норма дисконтирования должна быть ниже, чем частная норма межвременных предпочтений, на том основании, что общество как бессмертный коллектив желает сберечь больше, чем смертные индивиды. Признавая это, последние таким образом как бы подписывают общественный договор сберечь больше, чем они сберегали бы по одиночке. Государство в результате, согласно «великой традиции», наделяется заданием использовать выбор общественных проектов как косвенное средство повышения национальных сбережений выше субоптимальных уровней, обеспечиваемых индивидуальными выборами.

В то же время, как отмечает Лал, факты говорят о том, что сбережения домохозяйств устойчиво росли в развивающихся странах в последние два десятилетия (за исключением ряда стран Африки). Тогда как отличительной чертой, по крайней мере, последнего десятилетия, стало практически повсеместное расточительное поведение общественного сектора. Вместо поддержки национальных сбережений, большинство правительств стран третьего мира истощали сбережения домохозяйств через бюджетные дефициты и убытки государственных предприятий. Дело в том, что страны и общества могут быть и бессмертны (хотя это и сомнительно), но правительства — определенно нет. Озабоченные своим сроком пребывания у власти, который, вполне вероятно, короче, чем средняя продолжительность жизни индивида и его потомков, правительства обладают более высокой нормой межвременного предпочтения, чем частные индивиды. «...Во многих развивающихся странах, — пишет Лал, — большинство наиболее серьезных искажений имеет место не из-за прирожденных несовершенств рыночного механизма, а из-за иррациональных государственных интервенций, среди которых самыми значимыми являются контроль за внешней торговлей, лицензирование в промышленности, ценовой контроль и различные формы инфляционного финансирования фискальных дефицитов» (Lal, 1994, p. 37).

В результате предлагается рассматривать второй тип автономного государства — служащее самому себе государство-хищник. Цель государства-хищника формулируется по аналогии с биологическими моделями «хищник — жертва». Она состоит в корыстном извлечении максимального непрерывного потока ресурсов (которые включает и неосязаемые блага, например, такие, как власть и престиж) для членов правительства и их компаньонов. Хищники разделяют заинтересованность в увеличении доходов их жертв (скажем, экономическом росте, вызванном поставками общественных благ) только постольку, поскольку это повышает их собственный доход. Одним из принципиальных отличий между платоновским государством и государством-хищником является то, что в первом государстве стоящие у власти индивиды рассматривают благосостояние граждан как их собственную целевую функцию, в то время как во втором — правители рассматривают благосостояние своих граждан больше как ограничение, которое лимитирует преследование ими других целей.

В свою очередь государство-хищник разделяется на два подвида. Один из них — максимизатор чистого дохода¹. Другой тип можно назвать бюрократиче-

¹ Как видно далее из модели, имеется в виду чистый налоговый доход как некая разность между собранными налогами и общественными расходами. Сразу можно заметить сходство данной целевой функции с целевой функцией стационарного бандита в модели Олсона — МакГири.

ски-авторитарным. Его цель — максимизировать количество бюрократов или, иначе, занятость в общественном секторе. Лал и Минт полагают, что многие однопартийные государства, в том числе коммунистические, подпадают под этот подвид (Lal, Myint, 1996, p. 262).

Поведение автономных государств

Лал и Минт построили модель поведения всех трех типов автономных государств, присутствующих в их классификации. Эта модель представлена ниже на рис. 3. и заслуживает достаточно подробного рассмотрения¹.

На рис. 3 во II квадранте представлен частный сектор, в I — общественный. Если отсутствует общественный сектор, то тогда все работники заняты в частном секторе и их продукция Y^0 . Это — выпуск в условиях анархии. При перемещении части работников в общественный сектор начинают производиться общественные блага, занятость в частном секторе сокращается, но выпуск растет вплоть до достижения максимального значения Y^* при занятости, равной L_p^* ($LL_p^* = 0L_g^*$).

Однако общественные блага не достаются обществу «бесплатно». При данной налоговой ставке t на частный сектор вертикальное расстояние между кривыми Y и $(1-t)Y$ дает общую сумму налоговых поступлений (дохода) $R(t)$, представленную в I квадранте. Она достигает максимума, когда занятость в общественном секторе составляет L_g^* .

Предполагается, что правительство вынуждено платить занятым в общественном секторе зарплату, равную цене предложения труда в частном, которая согласно допущению является очищенным от налога средним продуктом частного сектора (при занятости в частном секторе L_p и общественном — L_g это тангенс угла наклона луча $0u$ на рис. 3). В результате для каждого уровня занятости L_g и данной налоговой ставки t мы можем построить в квадранте I кривую, показывающую переменную составляющую общественных расходов $E_1(t)$. При отсутствии постоянных затрат (о них речь пойдет далее) функция переменных затрат и функция $E_1(t)$ совпадают.

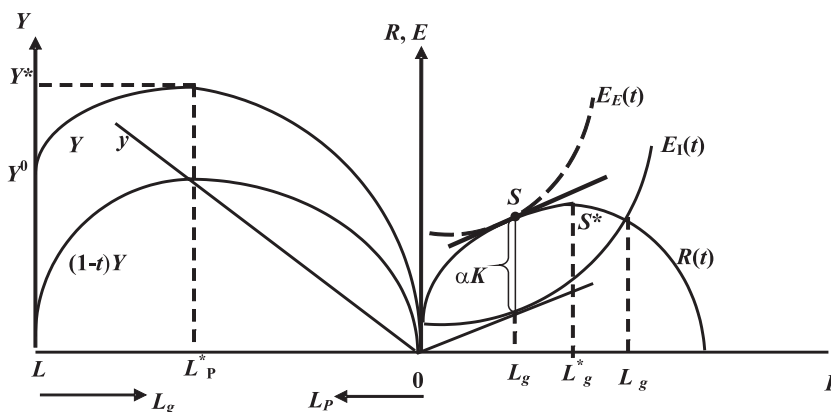


Рис. 3. Модель автономного государства

Пусть имеет место хищническое государство, максимизирующее чистый доход. Это означает, что для каждой данной налоговой ставки t оно будет максимизировать расстояние между функциями $R(t)$ и $E_1(t)$, и, таким образом, при-

¹ Данная модель несколько нами изменена. У Лала и Минта во II квадранте представлен аграрный сектор, замененный нами на частный сектор.

равнивать предельные затраты на занятых в общественном секторе к предельным налоговым поступлениям от частного сектора, создаваемых остающимися там работниками.

Чистый налоговый доход будет расти вместе с ростом t по мере того, как кривые $R(t)$ и $E_1(t)$ начнут сдвигаться вовне. Очищенный от налога трудовой доход снижается вместе с повышением t по мере того, как кривая $(1 - t)Y$ сдвигается вниз. В то же время имеется абсолютный предел для повышения t — это тот уровень, при котором очищенный от налога трудовой доход равен прожиточному минимуму.

По мере приближения к этому пределу управляющие государством начнут замечать, что их «естественная» монополия, поставляющая такие общественные блага, как закон и порядок, находится под угрозой со стороны претендента (потенциального конкурента). Этим претендентом может быть как внутренняя оппозиция, так и угроза со стороны иностранного государства. Терпимый работниками частного сектора уровень налогов определяется высотой входных барьеров для претендента¹. Чем они выше, тем большую ренту в виде налогового дохода могут извлекать те, кто контролирует государство.

Формализовать эти положения можно следующим образом. Затраты, понесенные существующим властителем на захват своего владения, можно представить как постоянные капитальные затраты K . Большая их часть относится к категории «безвозвратных издержек». Переменные затраты V связаны с обеспечением общественными благами и удержанием власти. Если α — доля безвозвратных издержек в капитальных затратах, то тогда преимущество существующего властителя перед претендентом заключается в том, что его общие затраты равны

$$TC_1 = f((1 - \alpha)K, V),$$

тогда как затраты претендента (имеющего такой же доступ к военным и гражданским технологиям) составят:

$$TC_E = f(K, V),$$

и в силу того, что $\alpha < 1$, $TC_E > TC_1$ на постоянную величину αK .

Предполагается, что средние переменные затраты V есть расходы только на найм работников общественного сектора, так что общие переменные затраты (которые одинаковы как для существующего властителя и претендента) TVC при данной налоговой ставке (как на рис. 3) составляют

$$TVC = y(L_g) \cdot L_g,$$

где y — очищенный от налога средний продукт частного сектора = ставке заработной платы в общественном секторе, а L_g — количество нанятых работников. Тогда функция полных затрат для претендента $E_E(t)$ для данной налоговой ставки t , может быть представлена на рис. 3 в квадранте I как вертикальное смещение на величину αK функции полных затрат властителя $E_E(t)$.

Максимальная прибыль π , которую может получить существующий властитель, определяется как

$$\pi = (TVC + K) - (TVC + (1 - \alpha)K) = \alpha K.$$

Оптимальная налоговая ставка (t) для максимизирующего чистый доход хищнического государства будет определяться относительно точки касания

¹ Эти барьеры включают географические, политические, технологические (в т. ч. и военные), а также идеологические (религиозные) барьеры.

функции затрат претендента $E_E(t)$ с функцией дохода в форме налоговых поступлений $R(t)$ (на рис. 3 — точки S). Если же предположить, что налоговая ставка выше ($t' > t$), то тогда функции расходов как существующего властителя, так и претендента $E(t')$ сместились бы вниз, а функция доходов $R(t')$ — вверх (не изображены на рис. 3). Монополия существующего властителя более не являлась бы устойчивой, так как претендент мог бы установить более низкую налоговую ставку и тем не менее извлекать некоторую величину чистой прибыли. Аналогично, если бы налоговая ставка оказалась бы ниже ($t' < t$), тогда функция дохода сместилась бы вниз, функция расходов — вверх, а в результате существующий властитель не смог бы получать чистый доход.

Таким образом, будет иметь место единственная налоговая ставка, а также единственное равновесное соотношение работников в частном и общественном секторах, определяемые производственной функцией и издержками входа у претендента. Равновесие максимизирующего чистый доход хищнического государства установится при занятости L_g , которая меньше общественно оптимального уровня L_g^* ¹.

В модели общего равновесия применительно к решениям о занятости и фискальным решениям хищнического государства максимизирующий излишек властитель установит налоговую ставку t , такую, что излишек, получаемый им при занятости в общественном секторе L_g (где предельные затраты и предельные доходы для властителя равны), равен входным издержкам домогающегося властителя претендента.

Далее рассматривается равновесие максимизирующего занятость в общественном секторе хищнического государства. Она расширится до L_g' (за пределы общественно оптимального уровня L_g^* на рис. 3). При этом уровне занятости в общественном секторе бюджет сбалансирован при предотвращающей вход и, следовательно, поддерживающей монополию существующего правителя налоговой ставке.

И наконец, Лал и Минт обращают внимание на то обстоятельство, что благожелательный диктатор выйдет на общественно оптимальный уровень занятости L_g^* . Общественно оптимальная налоговая ставка (t_g^*) окажется таковой, что кривая $R(t_g)$ пересечет $E(t_g)$ в точке S^* , так что оптимальный уровень занятости в общественном секторе будет иметь место при сбалансированном бюджете.

Естественно, авторы полностью осознают, что в данной модели представлена лишь аналитическая абстракция в отношении трех типов хищнического государства. Реальные ситуации куда более сложные. Более того, с течением времени государства могут переходить из одной категории в другую. Однако наименее вероятной является доброжелательная диктатура.

Авторы также отмечают, что два гибрида из рассмотренных выше типов государства представляются более близкими к реальности, чем каждая из рассмотренных моделей хищнического государства в отдельности. Во-первых, типы государства могут чередоваться, поэтому хищническая фаза оказывается временной. Во-вторых, власть может быть сосредоточена между бюрократией хищнического государства и ищущими ренту группами давления (гибрид автономного хищнического и фракционного государства). Хищническая бюрократия может сдерживать группы давления путем извлечения части доходов для своих собственных нужд, повышая в результате общественные издержки любого трансферта в пользу влиятельных групп. В то же время мощные группы давления представляют внутреннюю угрозу захвата власти, которая ограничивает государство. В принципе каждая из сторон может иметь выгоду от различных типов экономической политики. Бюрократия может финансировать себя через общественный долг и инфляцию, одновременно удовлетворяя группы интере-

¹ На рис. 2 вертикальное расстояние между кривыми $E_E(t)$ и $R(t)$ относительно точки S , где $E_E(t)$ является касательной к $R(t)$, должно равняться αK .

сов посредством интервенций на конкретных рынках. Реальная ситуация зависит от конкретного соотношения сил сторон, и равновесие не носит устойчивого характера (подобно двусторонней монополии).

Источники

Freedom in the World 2006. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [//http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2006/Charts2006.pdf](http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2006/Charts2006.pdf)

Lal D. Against Dirigisme: The Case for Unshackling Economic Markets. San Francisco: ICS press, 1994.

Lal D., Myint H. The Political Economy of Poverty, Equity and Growth. Oxford, 1996.

McGuire M., Olson M. The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force // Journal of Economic Literature. 1996. Vol. 34. March. P. 72–96.

Mueller D. Public Choice III. Cambridges, 2003.

Tullock G. Undemocratic governments // Kyklos. 2002. Vol. 55. Fasc. 1. P. 247–264.