

ПРОВАЛЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

© 2013 М.Е. Коновалова, Е.В. Степанов*

Ключевые слова: теория провалов государственного регулирования, теория общественного выбора, государство, регулирование, фиаско государства, социально-экономическая политика.

Анализируются сущность, причины и основные проявления провалов государственного регулирования. Обосновывается положение о несовершенстве института государства в области аллокации ресурсов, что влечет за собой высокие общественные издержки. Предлагаются авторское видение проблемы и пути ее решения.

Экономическая теория стала исследовать провалы государственного регулирования как самостоятельный объект только в начале XX в., до этого они анализировались в рамках теории общественного выбора. Теория общественного выбора - направление экономического империализма, где с помощью методологии неоклассической экономической теории изучаются политические процессы. Теория провалов государственного регулирования создавалась применительно к странам с развитой рыночной экономикой и демократией, тем не менее многие научные положения, содержащиеся в ней, вполне применимы к современным российским реалиям, позволяют глубже понять конструкцию, функции и направления деятельности государства как института экономики. Достижения теории провалов государства должны учитываться при разработке экономической политики: она помогает осознать, что государство - это неидеальный, несовершенный и во многих случаях неэффективный и весьма затратный институт, к которому необходимо апеллировать при наличии твердой уверенности и достаточных аргументов в исчерпанности возможностей рынка. Все более активное участие государства в бизнесе и хозяйственном регулировании поднимает новые вопросы о практике принятия правительственных решений, обозначает новые проблемы - принятие законов, установление налогов, распределение бюджетных средств, госзаказов и другие решения государственных органов, должно действительно отвечать интересам общества, а не отдельных лиц, их групп и самих властных структур.

Если "невидимая рука" рынка не всегда превращает "частные пороки в общественные добродетели", то и "видимая рука" государства не всегда и эффективнее рынка справляется с этим.

Провалы государства в самом общем виде понимаются, как неспособность государства обеспечить эффективное распределение ресурсов и соответствие социально-экономической политики принятым в обществе представлениям о справедливости. Синонимом термина "провал" государства выступает "фиаско", близкими, но нетождественными по своему содержанию являются категории "изъяны", "недостатки" и "издержки" государственного регулирования. Недостатки государства вытекают из двух основных особенностей данного института: механизма демократического аппарата, который собственно и ведет к Парето-неэффективности; посреднического характера деятельности государства - государственной бюрократии. Издержки государства не сводимы к его недостаткам, фиаско и характеризуют действительные затраты на содержание госаппарата, разработку новых законов, стратегий, концепций и т.п. Перечисленные выше категории отличаются масштабностью, глубиной проявления и проникновения в те или иные сферы хозяйствования, а также последствиями и возможностями их нейтрализации и устранения. Провалы государства проявляются в различных сферах деятельности (политической, правовой, экономической, социокультурной и т.д.), фиаско государства как субъекта хозяйствования и института эконо-

* Коновалова Мария Евгеньевна, доктор экономических наук, доцент; Степанов Евгений Владимирович, магистрант. - Самарский государственный экономический университет. E-mail: vestnik_sgeu@mail.ru.

мики охватывает конкретную область действий - экономику, и в данном аспекте является частью целого. Есть и другие определения фиаско (или провала) государства как сферы, в которой вмешательство государства в хозяйственную жизнь приводит к снижению экономической эффективности в результате искажения механизмов ценообразования и снижения эффективности использования производственных ресурсов¹. По сути, к сферам фиаско государства можно отнести все те сферы хозяйственной жизни, в которых рыночный механизм оказывается более эффективным регулятором экономических пропорций, чем прямое государственное вмешательство.

Отдельные экономисты определяют фиаско государства с позиций эффективности по Парето². Изъясн государства - это неспособность государственного сектора реализовать эффективность по Парето. Изъясн (провал) государства возникает в результате действий государства, приводящих к неэффективности, неэффективному результату. Неэффективность общественного сектора (государства) означает, что в данной ситуации, возникшей в результате действий государства, не достигнут Парето-оптимум, т.е. еще возможны изменения, ведущие к Парето-улучшению. Отдавая должное данному подходу, считаем некорректным сведение государства к общественному сектору, поскольку общественный сектор хозяйства - совокупность ресурсов, находящихся в непосредственном распоряжении государства, но не само государство как таковое.

Государство при определенных условиях является нейтрализатором рыночных провалов, а рынок, наоборот, - государственных, однако эти взаимозачеты и компенсации не должны заменять государственное регулирование на рыночное саморегулирование и наоборот, и не могут полностью снять проблему фиаско государства.

По мнению нобелевского лауреата Джеймса Бьюкенена, государство, так же как и рынок, не способно обеспечить эффективное распределение и использование общественных ресурсов³. Подход Бьюкенена и других представителей вирджинской школы заключается в том, чтобы рассматривать политические решения по аналогии с решениями в

сфере экономической деятельности. Политические решения - это выбор альтернатив. Политики действуют так же, как и предприниматели. Они руководствуются своими частными интересами, например, стремлением получить максимум голосов, обеспечить максимум власти и влияния.

На основе подхода Бьюкенена можно выделить следующие "провалы государства":

1. Недостаток необходимой информации для принятия управленческих решений. Проблема асимметричности информации в условиях рынка - это проблема всех хозяйствующих субъектов, и государство здесь не исключение. Правительственные решения часто принимаются при отсутствии надежной статистики и искажении уже имеющейся информации. Осознанно или нет, все участники политического процесса принимают модель рационального неведения, в рамках которой они не видят необходимости в получении более подробной информации. В данной связи достаточно остро стоят вопросы относительно определения объема производимых общественных благ, выявления спроса на оказываемые государством услуги. Например, какие специальности и профили бакалавриата в системе высшего образования следует приоритетно развивать и, соответственно, вкладывать больше денежных средств, каков спрос на услуги здравоохранения, в каком объеме эти услуги должны оказываться на основе обязательного медицинского страхования, какие - на платной основе, за счет добровольного медицинского страхования.

2. Проблемы в принятии политических решений. Основные моменты, связанные с несовершенством политического процесса, включают в себя: манипулирование голосами, лоббирование, логроллинг, несовершенство регламента и пр. В целом политический процесс не может быть полностью избавлен от отмеченных недостатков, поэтому действия общества и государства должны быть направлены на минимизацию подобных эффектов.

3. Бюрократизм. По мнению Бьюкенена, бюрократическая система неэффективна в силу, по крайней мере, трех причин. "Зло бюрократии", во-первых, в том, что она осуществляет выбор не с точки зрения экономических ценностей людей, а по иным кри-

териям. Во-вторых, бюрократизм порождает зависимые отношения между властимущими и подчиненными (Бьюкенен называет это “неоправданными классовыми различиями”). В-третьих, борьба за доступ к ценным благам является расточительным использованием ресурсов общества. “Такие черты, как фаворитизм, дискриминация (как в пользу, так и против отдельных лиц), произвольная классификация граждан по тому или иному признаку, почти неизбежно присущи любой системе, ставящей людей в зависимость от бюрократов...”.

4. Государство не может предусмотреть все последствия принимаемых решений. Проблема состоит в том, что часто принимаемые решения приводят к отличным от ожидаемых результатам. Например, не всегда фирмы реагируют на принимаемые государственными органами решения так, как ожидает правительство, то же самое касается и функционирования рынков. Принимаемые решения могут иметь и долгосрочные последствия, например, стимулирование потребления за счет кредитов в США привело к построению кредитно-финансовой пирамиды, ставшей одной из причин глобального финансового кризиса конца 2008 г.

5. В области создания общественных благ государство не способно обеспечить эффективное распределение ресурсов и управление ими в силу отсутствия “частного интереса”, что в условиях широкого распространения коррупции приводит к существенному росту стоимости и ухудшению качества общественных благ.

Таким образом, государство, исправляя рыночные провалы, само не застраховано от фиаско и становится жертвой собственного несовершенства. Правительство не должно заменять рынок, а рынок выполнять функции государства. Следовательно, необходим поиск новых механизмов решения выявленных проблем.

Полагаем необходимым различать причины возникновения фиаско государства и непосредственно сами фиаско, их проявления. В этом контексте нам близка позиция Л. Хасановой, которая выделяет несколько причин неэффективности государства⁴. Основная причина - это сама политическая природа государственной власти: ее универсаль-

ность, огромный аппарат, экономическая мощь, наличие в ее непосредственном ведении богатейшего арсенала средств принудительного, разрешительного и запрещающего характера. Однако исполнение столь мощных властных полномочий осуществляется конкретными людьми, и этот процесс на практике может протекать как правомерно и рационально, так и волюнтаристски и иррационально. Злоупотребление властью (использование чиновником вверенных ему полномочий для протекционизма и незаконного приобретения социальных благ) и демония власти (одержимость воли, стремление к решению глобальных задач при одновременном преследовании персональных эгоистических целей) становятся реальными пороками государства, негативно влияя на правительственные решения. Еще один источник фиаско государства и его неэффективности заключается в специфике экономической природы его деятельности. Провалы государства возникают из-за несовершенства нерыночного механизма согласования частных издержек и выгод тех, кто принимает политические решения, с издержками и выгодами общества в целом. Экономическая деятельность государства обычно выражается в деятельности государственных предприятий и агентств, связанной с выпуском специфической “нерыночной” продукции, предназначенной “восполнить” отсутствие рынка и включающей в себя услуги по регулированию деятельности, чистые общественные блага, квазиобщественные блага, а также управление социальными трансфертами.

Выразим авторскую позицию по поводу причин возникновения фиаско государства. В основе возникновения фиаско государства лежат объективные законы, такие как закон непредвиденных последствий и закон больших чисел. Закон непредвиденных последствий в сути своей гласит: в результате осуществления каких-либо мероприятий желаемый результат не достигается или достигается с большими издержками, всегда есть ненамеренные эффекты в дополнение к тем, которые были целью этих действий. Это закон, отражающий свойство государственной политики иметь, наряду с ожидаемыми, и непредвиденные последствия, например, пособия по безработице могут вызвать рост

безработных, довольствующихся этим пособием и т.д. Непредвиденные последствия являются таким исходом определенной ситуации, который не был ожидаем действующим лицом, или же выходит за рамки этого ожидания. Непредвиденные результаты могут быть предсказаны или же нет, однако они должны логически вытекать или являться правдоподобным результатом действия. Социолог Роберт К. Мертон популяризировал это понятие в XX в. В своей работе “Непредвиденные последствия целенаправленного социального действия” он попытался применить системный анализ к проблеме “непредвиденных последствий целенаправленного социального действия”⁵. Он подчеркивал, что его термин “целенаправленное действие... (однозначно) взаимосвязано с “осознанными действиями” в отличие от “поведения”. То есть с действием, которое подразумевает мотивы и, следовательно, выбор между различными альтернативами”. Мертон так же утверждал, что “ни одно всеохватывающее утверждение, однозначным образом подтверждающее или опровергающее практическое применение любого социального планирования, не гарантировано”.

Можно разделить непредвиденные последствия на три общих класса: положительный и неожиданный выигрыш, о котором иногда говорят как о везении; отрицательный или ошибочный эффект, который может быть обратным ожидаемому результату; потенциальный источник проблем, согласно закону Мерфи. Переформулировав иными словами, всякая причина имеет более чем одно последствие, и эти последствия будут неизменно включать в себя хотя бы одно непредвиденное и стороннее. Например, государство устанавливает фиксированные цены на продовольственные товары с целью борьбы со спекуляцией. Однако результатом этих мер оказывается товарный дефицит, разрастание теневой экономики, очереди и т.п., что и было характерно для командной экономики.

Закон больших чисел - принцип, согласно которому количественные закономерности, присущие массовым общественным явлениям, наиболее явным образом проявляются при достаточно большом числе наблюдений. Единичные явления в большей степени подвержены воздействию случайных и несущест-

венных факторов, чем их масса в целом. Применительно к фиаско государства данный закон гласит: принятые правительственные решения выполняются, если они разделяются абсолютным большинством субъектов, служат для них ориентиром, приемлемым правилом игры и органично вписываются в их деятельность. Конечно, это идеальная ситуация, и в реальной действительности каждый хозяйствующий субъект имеет свои экономические интересы, цели и мотивации, в соответствии с которыми он и принимает (частично или полностью) или не принимает те или иные правительственные решения, как правило, неукоснительно соблюдаемые им в своей деятельности. Степень отклонения в выполнении правительственных предписаний может быть различной - от неявного оппортунистического поведения до явных нелегитимных действий, эти отклонения приобретают массовый характер и их сложно погасить, устранить. Как итог - объективно возникает то или иное фиаско государства.

Рассмотрим основные проявления фиаско государства, наиболее исследованные современной экономической наукой. Одним из фиаско государства является проблема выявления общественных предпочтений. Все индивиды проявляют разный интерес к тому или иному общественному продукту. Действуя исходя из собственных предпочтений, индивиды склонны завышать или занижать потребность в общественных благах. Завышают в случае, когда благо очень важно, полезность данного блага для общества в данном случае может быть даже переоценена. Занижают, когда хотят заплатить меньше за данное благо, вследствие чего происходит недооценка данного блага для общества. За недостоверную информацию никто не несет наказания, и поэтому государству достаточно трудно оценить значение того или иного блага для общества и принять решение об объемах его производства. Решение данной проблемы было предоставлено с помощью налога Кларка, предложившего для выявления истинных предпочтений дать людям возможность сказать, какую полезность им принесет данное благо, т.е. сколько они готовы за него заплатить, и тем самым путем подсчетов принять решение о производстве наи-

более полезного для большинства блага в нужном объеме.

Рассмотрим следующий провал государства, который вызван так называемыми агентскими отношениями. Они существуют тогда, когда организация или индивидуум (агент) действуют от лица другой организации или индивидуума (принципал). Из-за асимметричности информации между ними, подчас дорогостоящего контроля принципала за действиями агента и разности их целей агентские отношения неэффективны. Правительственная демократия сама создает агентские отношения в рамках государственного сектора, вследствие того, что государственными ресурсами располагает небольшая группа людей, действующих от имени государства, именуемая бюрократией. Бюрократия касается сразу двух провалов государства. Зачастую бюрократы обладают большим количеством информации благодаря своему положению (еще один провал государства - асимметричная информация в общественном секторе). Бюрократы могут использовать эту информацию в своих личных интересах, а общество может понести потери из-за нехватки, неполноты, а порой и отсутствия информации. Проблема бюрократии в том, что они имеют привилегированное место в обществе (ведь кто-то должен исполнять государственную волю), но, как и все индивиды, бюрократы ставят свое благополучие намного выше, чем общественное, а часто и вообще забывают, что обязаны служить для обеспечения общества необходимым общественным продуктом и создания его благополучного существования. В России, да и вообще в большинстве стран, это довольно распространенная проблема, решение которой еще не придумано, ведь бюрократия - неотъемлемая часть государственной власти, искажающая реальное распределение ресурсов и информации и заставляющая общество нести огромные потери. Действия бюрократов могут и не отражать их общий интерес, они просто могут завышать количество продукта, производимого их бюро. Общество и политики могут не обладать знаниями в сфере бюро и не знать, какой объем общественного продукта требуется. Это дает возможность завышения, что ведет к удалению от точки Парето-эффективности, перепроизводству и потерям общества.

Следующий провал государства - погоня за рентой, представляющей собой вложение средств с целью получения привилегий, обеспечивающих ренту. Погоня за рентой является причиной бюрократической монополии, она возникает вследствие асимметричности информации и агентских отношений в общественном секторе. Погоня за рентой сопряжена со следующими издержками: потери при получении привилегий, а также потери общества от предоставленной бюрократами заинтересованным группам и фирмам монополии. Погоня за рентой осуществляется так называемой группой специальных интересов - это индивиды, для которых некоторые мероприятия вызывают неадекватные однонаправленные приращения полезности за счет потерь общества. Инструментом влияния таких групп является лоббирование - это попытка навязывания обществу своей позиции, желание представить ее в наиболее выгодном свете и привлечь политиков, государственных чиновников. Также имеет место логроллинг, который является процедурой обмена голосами за пакет решений несколькими политическими группировками. Кроме того, существует такое фиаско государства, как разрыв между затратами и выручкой: избыточные и возрастающие издержки. Рынки связывают, хотя и несовершенным образом, издержки той или иной деятельности с полученным доходом, который и обеспечивает данную деятельность. Эта связь реализуется через цены, которые уплачивает потребитель, имеющий выбор - покупать товар или нет, и если покупать, то что и сколько. Нерыночная деятельность лишена такого связующего звена, поскольку приносимые ею доходы поступают из "неценового источника", в основном из государственной казны. Таким образом, возникает своеобразная "перегородка" между реальной ценностью нерыночных услуг государства и издержками их обеспечения. Ведь потребитель участвует в определении их количества и структуры весьма опосредованно⁶, через отягощенный многими несовершенствами политический механизм. Разрыв между затратами и выручкой означает, что резко возрастает вероятность неэффективной аллокации ресурсов. Там, где доходы, поддерживающие деятельность, не зависят от издержек ее обеспечения, на произ-

водство данного ее объема может быть выделено больше ресурсов, чем это необходимо, или же произведено ее больше, чем требуется (например, государство может обеспечить больший объем регулирования, чем требуется для компенсации провалов рынка).

В результате в производстве нерыночной продукции, будь то регулирование, управление трансфертными платежами или непосредственное производство общественных благ, присутствует сильная и непреодолимая тенденция к избыточным издержкам, или, иначе говоря, к X-неэффективности. Нерыночное производство осуществляется внутри множества производственных возможностей. Если существуют технологические возможности снижения издержек, повышения производительности или реализации экономии от масштаба, то эти возможности будут проигнорированы или, в лучшем случае, использованы не в полной мере. Перемены приносят лишние хлопоты, издержки бездействия отсутствуют или крайне малы, а возможный выигрыш от осуществления перемен весьма неопределенный. В то же время в нерыночном производстве присутствует и тенденция к повышению избыточных издержек с течением времени. Те, кто принимает решения в рыночном хозяйстве, имеют стимулы снижать издержки с течением времени по причине действительной или потенциальной конкуренции или по причине возможностей получить дополнительную прибыль. Напротив, ответственные за нерыночное производство могут иметь стимулы увеличивать издержки (например, штат организации) или же увеличивать выпуск, несмотря на то, что предельные издержки выше предельной выручки. Функция издержек при нерыночном производстве не только выше минимально возможной, но и имеет тенденцию сдвигаться вверх с течением времени. Это говорит не только об X-неэффективности, но и о динамической неэффективности нерыночного производства.

Считаем одним из основных провалов государства постоянно воспроизводимую

монополию государственных структур на производство общественных благ, таких как оборона, услуги по управлению и сохранению правопорядка, бесплатное образование и здравоохранение, контроль за загрязнением окружающей среды и т.п., которая обеспечивает особую приближенность, доступность этих благ для представителей государственного аппарата, асимметрию (поляризацию) в потреблении ими этих благ по сравнению с другими хозяйствующими субъектами. Государство как институционализированный субъект в лице государственного аппарата имеет неоспоримые преимущества в трансформации общественных благ в частные, например, услуг госучреждений, результатов функционирования социальной инфраструктуры (наличие специального медицинского обслуживания), в доступе к различного рода ресурсам (информационным, интеллектуальным).

Итак, провалы государства проявляются в различных сферах деятельности (политической, правовой, экономической, социокультурной и т.д.). Провалы государственного регулирования неотъемлемы от всех видов деятельности государства. Провалы государства как субъекта хозяйствования и института экономики, охватывающие конкретную область действий, - это часть более полной совокупности фиаско государства.

¹ Хасанова Л.В. Провалы государства и проблема эффективности государственного регулирования // Вестн. КРСУ. 2008. Т. 8. □ 1. С. 34.

² Архипова О.В. Анализ провалов государства и провалов рынка в сравнительной форме // Вестн. Челябин. гос. ун-та. Челябинск, 2010. □ 27 (208). Вып. 29. С. 12.

³ Бьюкенен Дж. Сочинения : пер. с англ. М., 1997.

⁴ Хасанова Л.В. Указ. соч. С. 35-36.

⁵ Мертон Р.К. Непредвиденные последствия целенаправленного социального действия. М., 2006.

⁶ Коновалова М.Е. Структурная сбалансированность общественного воспроизводства и факторы ее определяющие // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. Самара, 2007. □ 5 (31). С. 97-101.

Поступила в редакцию 12.02.2013 г.