

Тема 14 ТЕОРИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЫБОРА

Исходные положения теории общественного выбора

Зарождение теории общественного выбора можно связать с именами К. Уитселла, Д. Блэка, Ж. А. Н. Кондорсэ, Т. С. Лапласа и Ч. Доджсона, которые в своих исследованиях затрагивали отдельные проблемы процесса голосования. В 1950–60-х гг. значительный методологический вклад в данную теорию внесли работы Э. Даунса, Дж. Бьюкенена, Г. Таллока, М. Олсона и Г. Беккера, что позволило оформить ее в самостоятельное направление экономической науки. Последовательно применяя методологические принципы классического либерализма и методы микроэкономического анализа в разработке проблем политического процесса принятия экономических решений, они, одновременно используя методологию неоинституционализма, вторглись в область, традиционно считавшуюся сферой деятельности политологов, юристов, социологов.

Э. Даунс выдвинул две гипотезы, которые в той или иной степени были использованы позднее многими авторами. Первая гипотеза: граждане ведут себя в политике рационально, т.е. преследуют прежде всего личную выгоду. Они, выступая в роли избирателей, делают выбор политической партии или кандидата после оценки всех предложений участников предвыборной гонки, останавливаясь на самом выгодном для себя варианте. Данная гипотеза основана на классической модели «экономического человека» как абстракции поведения людей в рыночном хозяйстве, которая сформулирована в XVIII веке Адамом Смитом и является фундаментальным методологическим принципом неоклассической экономической доктрины.

Вторая гипотеза Э. Даунса звучит следующим образом: политики и политические партии создают свои политические программы с целью максимизировать голоса избирателей, видят в них только средство остаться у власти или прийти к власти. Предположение о преследовании личной выгоды в политике Э. Даунс не принимает в качестве постулата применительно к каждому конкретному человеку и случаю. Он допускает в какие-то периоды возможность появления альтруистских побуждений у некоторых политиков, администраторов или избирателей. При этом если альтруистское поведение понимается как бескорыстное жертвование своими частными интересами в пользу интересов других людей, то эгоистическое поведение характеризуется превращением частных интересов индивида в единственный мотив его деятельности. Хотя по форме проявления альтруизм противоположен эгоизму, он, по существу, является разумным эгоизмом.

Важнейшим методологическим элементом в анализе Даунса является положение о том, что потребители и налогоплательщики «рационально неосведомлены» относительно правительственной политики, так как издержки на получение полной информации относительно результатов политики обычно перевешивают потенциальные выгоды. Степень рационального неведения (невежества) индивидов увеличивается по мере того, как они становятся более

богатыми. На основе гипотезы о рациональности поведения в политическом процессе всех индивидов и положения о рациональном неведении Э. Даунс выдвигает ряд предположений о воздействии партий и индивидов на экономическую политику. Эти предположения сделали возможным моделирование взаимодействия избирателей, политиков и политических партий в политическом процессе принятия экономических решений.

В основе работ Дж. Бьюкенена и Г. Таллока по теории общественного выбора лежат три важнейшие методологические положения.

Во-первых, ее авторы согласны с Э. Даунсом, что индивиды ведут себя рационально: все – от избирателей до политиков – действуют в рамках концепции «экономического человека», сравнивая при осуществлении выбора предельные выгоды с предельными издержками.

Во-вторых, Дж. Бьюкенен и Г. Таллок отрицают существование коллективной рациональности. Депутаты представительных органов власти и администраторы заинтересованы в общественном благополучии в той же степени, что и избиратели, и не больше. То есть важнейшей посылкой анализа является «методологический индивидуализм», когда люди рассматриваются как единственные субъекты, принимающие окончательные решения по поводу как коллективных, так и индивидуальных действий. Коллективные действия рассматриваются как действия индивидов, решивших достичь некоторых целей в составе коллектива, а не индивидуально, а государство – как простой набор приемов, своеобразная «машина», которая делает возможным осуществление таких действий. Поиск некоего «общественного интереса», независящего от конкретных интересов отдельных участников общественного выбора и находящегося вне их, считается несбыточным.

В-третьих, процесс принятия политических решений необходимо рассматривать как разновидность рыночного обмена. Если на рынке люди меняют деньги на товары, то в политике соглашаются платить налоги в обмен на предоставление общественных благ (от пожарной охраны до суда). Аналогично тому, как рыночные цены отражают общественные спрос и предложение на рынках товаров, демократический выбор отражает общественные предпочтения. Голосуя за свои интересы, люди не подозревают о том, что они невольно участвуют в формировании общественных интересов. Модель коллективного выбора наиболее близка модели частного выбора в теории рынков.

В соответствии с экономическим подходом политическая деятельность рассматривается как особая форма обмена. В идеальном случае результатом коллективных действий должно быть получение взаимных выгод всеми сторонами, подобно тому, как это происходит на рынке. Сторонники теории общественного выбора считают свою идею аналогичной идее «невидимой руки» А. Смита – они доказывают, что в политической жизни тоже возможна эффективная организация, основанная на принципе защиты личных интересов.

Изложенные методологические подходы легли в основу различных теоретических моделей политического процесса принятия экономических решений, участниками которого являются индивиды (избиратели), законодатели, группы с особыми интересами и исполнители. Модель

коллективного выбора наиболее близка модели частного выбора в теории рынков.

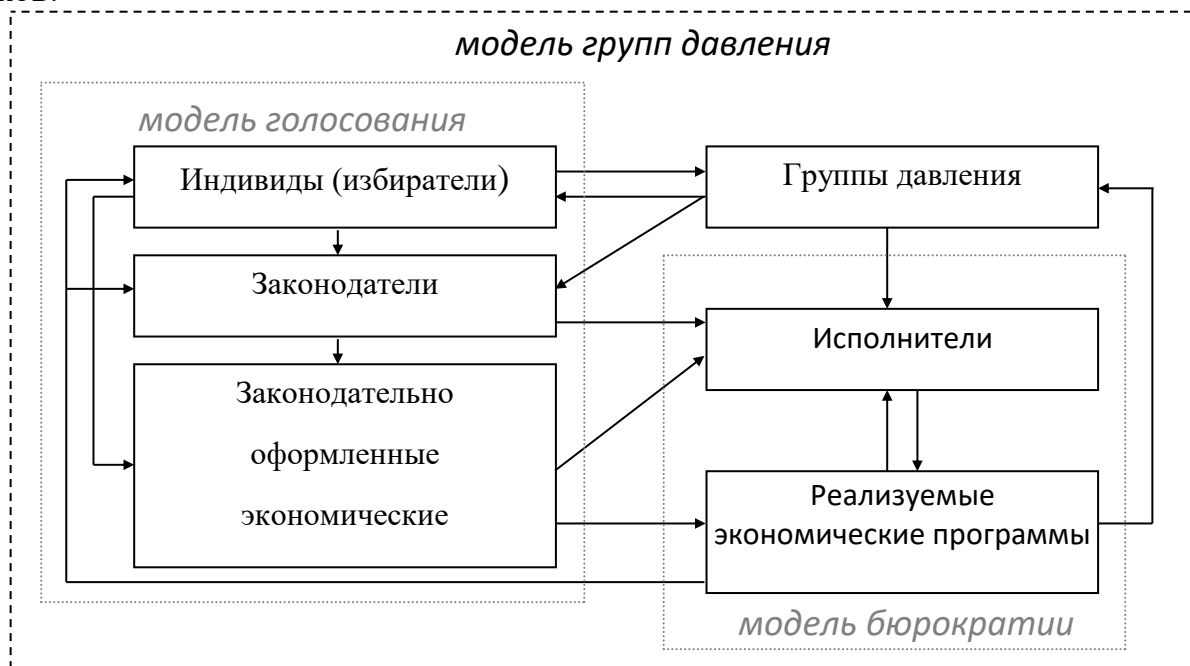


Рис. 14.1. Процесс разработки экономической политики.

В соответствии с экономическим подходом политическая деятельность рассматривается как особая форма обмена. В идеальном случае результатом коллективных действий должно быть получение взаимных выгод всеми сторонами, подобно тому, как это происходит на рынке. Сторонники теории общественного выбора считают свою идею аналогичной идее «невидимой руки» А. Смита – они доказывают, что в политической жизни тоже возможна эффективная организация, основанная на принципе защиты личных интересов.

Общественный выбор в условиях прямой демократии

Демократия (от греч. «демос» – народ и «кратос» – власть) буквально означает «народовластие». Под демократией понимают такую форму правления, для которой как минимум характерны следующие признаки:

- источником власти считается народ или значительная часть народа;
- основные государственные органы формируются на основе выборного принципа;
- граждане обладают равными правами и обязанностями;
- меньшинство подчиняется мнению большинства, а большинство учитывает мнение меньшинства;
- в государстве соблюдаются все наиболее важные права и свободы человека.

В зависимости от того, каким путем – прямым или косвенным – выражается воля и интересы различных слоев общества и народа, различают две разновидности форм демократии. Это – формы **представительной демократии**

(выборные органы государственной власти, выборные партийные и общественные органы) и формы *прямой демократии* (референдум, плебисцит, собрание, сельские сходы и др.).

Голосование по правилу большинства. В демократической политической системе решающее значение имеет процесс голосования. От того, каков принцип голосования (единогласие, квалифицированное или простое большинство), зависит итог голосования. Поэтому Дж. Бьюкенен особое внимание уделял конституционному выбору, т.е. правилам выбора регламента. В условиях прямой демократии институтом принятия решений выступает голосование по *правилу большинства*, когда выбор осуществляется на основе предпочтений большинства голосующих. Различают простое большинство (50% голосов плюс один голос), квалифицированное большинство ($\frac{2}{3}$ или $\frac{3}{5}$ голосов) и относительное большинство (наибольшее в сравнении с остальными количество голосов).

Разделение затрат *пропорционально получаемой выгоде* представляет собой идеальный пример общественных выборов при прямой демократии, когда происходит наиболее полное удовлетворение интересов каждого члена.

Иначе обстоит дело при разделении затрат *поровну между всеми членами общества*. При прямой демократии, когда выгоды от общественных программ неодинаковы для всех членов общества, а затраты распределяются поровну, размер расходов на проведение общественных мероприятий будет меньше оптимального.

В случае, когда все члены общества получают *равную выгоду при неравномерном распределении затрат*, существует стремление к расходованию на общественные нужды сумм, превышающих оптимально необходимые.

Таким образом, когда решения принимаются большинством голосов, возможен выбор в пользу экономически неэффективного результата – например, недопроизводства или перепроизводства общественных благ.

Еще одним недостатком при голосовании по правилу большинства считают потенциальное возникновение ситуации, при которой предпочтения избирателей не будут иметь единственного максимума. Данное обстоятельство Жан Антуан Кондорсе назвал парадоксом голосования. **Парадокс голосования** представляет собой противоречие, возникающее при голосовании на основе принципа большинства, когда невозможно выявить действительные предпочтения общества относительно экономических благ.

Допустим, существуют три программы–альтернативы – *A, B и C*, за которые голосуют три равные по количеству группы. Ранжирование предпочтений голосующих представлены в табл. 14.1.

Таблица 14.1 Парадокс голосования

Ранжирование предпочтений	Группы голосующих		
	1-я	2-я	3-я
1-е место	A	B	C
2-е место	B	C	A
3-е место (голосование «против»)	C	A	B

Предположим, что вначале голосующим предлагается сделать выбор между программами A и B . 1-я и 3-я группы поддержат программу A , и только 2-я предпочтет B . Следовательно, большинством голосов выбор будет сделан в пользу A . Аналогично при выборе между программами B и C , победит программа B , а между A и C – программа C .

Таким образом, несмотря на демократический характер процедуры выборов голосование большинством может быть неэффективно. В нашем случае единственного оптимального решения не существует, и лишь порядок голосования определяет результаты выборов. Проницательные политики используют данную особенность голосования по принципу большинства и манипулируют порядком голосования в целях получения желаемого исхода.

Существует ли иной политический механизм, правило принятия решений, которые помогли бы избежать описанной выше ситуации? В 1952 г. нобелевский лауреат Кеннет Эрроу в работе «Общественный выбор и индивидуальные ценности» сформулировал *теорему невозможности*, которая гласит, что не существует разумного коллективного выбора, если число возможных альтернатив превышает две. В другой формулировке теорема утверждает, что невозможно найти политический механизм кроме диктатуры, который обеспечивал бы равновесие при голосовании по принципу большинства голосов (агрегирование индивидуальных предпочтений в одно общественное предпочтение) и одновременно удовлетворял некоторым условиям. К условиям, которым должен удовлетворять механизм принятия общественных решений, К. Эрроу относит следующие требования:

- при любом данном наборе совершенно упорядоченных, рефлексивных и транзитивных индивидуальных предпочтений механизм принятия общественных решений должен в результате давать общественные предпочтения, обладающие указанными свойствами. Упорядоченность, или сравнимость предполагает, что любые две альтернативы можно сравнить между собой и что индивид из двух альтернатив способен выбрать одну. Рефлексивность характеризуется тем, что любая альтернатива по крайней мере не хуже себя самой, столь же хороша, как и идентичная ей альтернатива. Транзитивность означает, что если индивид считает, что альтернатива X по крайней мере не хуже альтернативы Y , а альтернатива Y по крайней мере не хуже альтернативы Z , то, значит, он считает, что альтернатива X по крайней мере не хуже альтернативы Z ;

- если каждый предпочитает альтернативу X альтернативе Y , то и общественные предпочтения должны приписывать альтернативе X более высокий ранг, чем альтернативе Y ;

- предпочтения в отношении X и Y должны зависеть только от того, как люди ранжируют X и Y , но не от того, как они ранжируют другие альтернативы.

По Эрроу, единственной моделью, которая может гарантировать достижения равновесия при всех возможных формах выражения индивидуальных предпочтений (удовлетворяет всем условиям), является диктаторская. В дальнейшем некоторые экономисты опровергли категоричность

выводов К. Эрроу, указывая на достаточную строгость выдвинутых требований, которым должен удовлетворять механизм принятия общественных решений. Парадоксальность выводов исчезает при смягчении некоторых постулатов или отказа от условия транзитивности.

Более сильные мотивы влияния на решение экономических вопросов существуют у избирателей, имеющих собственные интересы в производстве, торговле, экспорте-импорте товаров и услуг. Благоприятное решение этих вопросов для них означает не только увеличение прибыли, (а значит и личного благосостояния), но и зачастую – экономическое выживание. Поэтому такие группы давления стараются максимально использовать имеющиеся ресурсы для проведения нужного им решения – от организации массовых компаний в СМИ, демонстраций и митингов, до прямого подкупа.

Сравнение предельных выгод и издержек показывает, что первые для групп давления намного выше вторых, так как выгоды распределяются между членами самой группы, а издержки – между членами всего общества. В данном случае имеет место политический обмен: положительные политические решения обмениваются на крупные суммы взносов в избирательную компанию депутатов, разного рода “пожертвования” и др. В результате в демократическом обществе может осуществляться экономическая политика, противоречащая интересам основной массы избирателей, но выгодная для влиятельных групп давления. Описанная выше ситуация в экономической и политической литературе получила название “лоббизм”.

Лоббизм – это влияние групп избирателей с особыми интересами на представителей власти (законодательной или исполнительной) с целью принятия выгодного для этой группы решения

В депутатской практике нередко применяется так называемый логроллинг.

Логроллинг – практика взаимной поддержки законодательных инициатив депутатов путем обмена голосами. Проявлением логроллинга является так называемый “бочонок с салом” – закон, сопровождаемый пакетом различных предложений. Чтобы обеспечить принятие закона, к нему прилагаются все новые и новые предложения (“сало”), удовлетворяющие интересы отдельных групп депутатов, до тех пор, пока не будет получено большинство голосов. Такая практика может, в частности, привести к ограничению демократических свобод в обмен на уступки локальным группам по налоговым и другим льготам.

Голосование по правилу единогласия. В отличие от правила большинства голосование по правилу единогласия позволяет достичь Парето-оптимального решения.

Правило единогласия, предложенное шведским экономистом Кнудом Викселлем, представляет собой правило политического выбора, согласно которому любое политическое решение (подобно решению о рыночной сделке) должно приниматься с единогласного одобрения всех участников. Есть две причины, почему Виксель, а затем и Бьюкенен и Таллок настаивали на этом критерии. Во-первых, используя такую процедуру, можно избежать проведения сравнений предпочтений отдельных индивидов между собой. Во-вторых, если начинается обсуждаться выбор правил для выбора правил, то исследователь попадает в

Модель срединного избирателя. В нашем примере с укладкой асфальтированной дороги во втором и третьем случае, когда распределение затрат не было пропорционально получаемой выгоде, решающий голос имел Николай, получая всегда желаемый результат. Выражая «средние» интересы всего сообщества, он постоянно определял итог голосования. В теории общественного выбора такая ситуация получила название модели срединного избирателя (усредненного избирателя, медианного избирателя, избирателя-центриста).

Модель медианного избирателя описывает складывающуюся при прямой демократии ситуацию, когда принятие решений осуществляется в соответствии с интересами срединного избирателя. Эта модель голосования широко применяется как в теоретических, так и в эмпирических исследованиях. Медианный избиратель – тот, который делит электорат на две половины, одна из которых предпочитает, чтобы государство тратило на реализацию определенной программы меньше, а другая желает обратного. Равновесная величина государственных расходов по итогам голосования точно соответствует предпочтениям срединного избирателя. С одной стороны, это ограждает сообщество от крайностей при принятии решений, с другой – далеко не всегда гарантирует оптимальный исход голосования.

Рассмотрим пример голосования на партийных выборах (рис. 21.4.). Отметим на горизонтальной прямой предпочтения избирателей в соответствии с их политическими взглядами. Предположим, что имеет место случай нормального распределения голосов избирателей (равномерного распределения голосов между партиями крайних политических направлений). Обозначим в центре распределения в точке O позицию срединного избирателя. Образовавшаяся площадь между кривой распределения голосов и горизонтальной прямой представляет собой 100% голосов, участвующих в выборах.

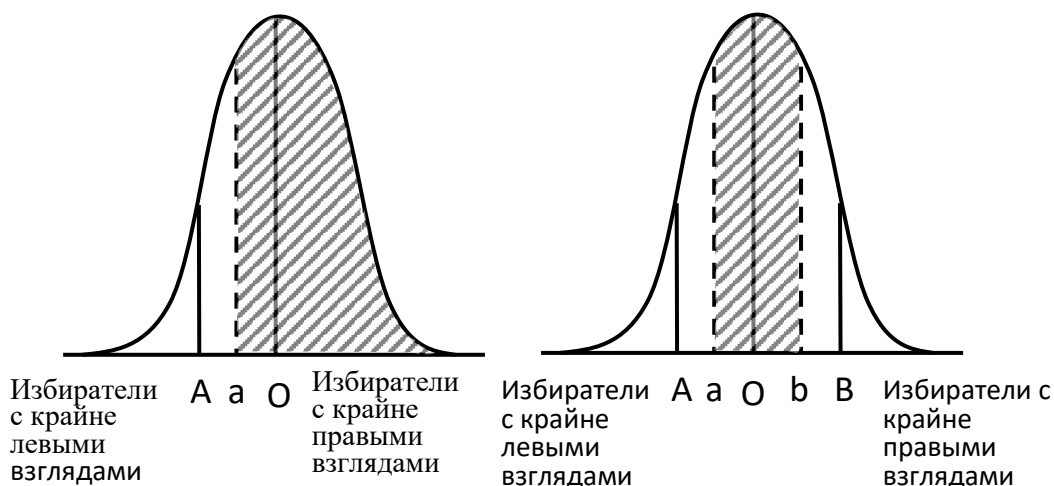


Рис. 14.2а. Распределение голосов избирателей при участии в выборах двух кандидатов.

Рис. 14.2б. Распределение голосов избирателей при участии в выборах трех кандидатов.

Допустим, в выборах участвуют только два кандидата, один из которых занимает позицию в точке A , второй – в точке O (14.2a). Голоса избирателей за первого кандидата расположатся левее линии a , как средней позиции между точками A и O , и в количественном выражении составят площадь незаштрихованной фигуры. Заштрихованной областью представлены голоса избирателей за второго кандидата. Таким образом, принесет успех программа того кандидата, которая наиболее приближена к предпочтениям срединного избирателя.

В ситуации, когда в выборах участвуют три кандидата, результаты менее предсказуемы. Если кандидаты занимают позиции в точках A , O и B , то мы можем заметить положительный исход выборов для кандидата, ориентирующегося на срединного избирателя (14.2b). Иначе обстоит дело при смещении позиций двух кандидатов из точек A и B ближе к позиции срединного избирателя, что приведет к уменьшению площади заштрихованной области. В этом случае кандидат в точке O проигрывает.

При жестком противостоянии двух и более кандидатов или партий кривая голосов избирателей может принять форму бимодального или полимодального распределения, которая на практике чаще имеет ассиметричный характер

Модель бюрократии

Одним из субъектов политического рынка являются работники государственного аппарата управления (чиновники), которым политики делегируют часть полномочий по принятию политических решений. В теории общественного выбора государственный аппарат и его служащих принято обозначать термином «бюрократия». Можно отметить несколько характерных черт бюрократии.

Во-первых, бюрократия является необходимым атрибутом государственного управления, так как она не только обеспечивает его устойчивость, преемственность, но и предоставляет все выгоды от специализации управленческого труда. Во-вторых, бюрократия не только обеспечивает интересы законодательных органов власти. Она имеет собственные интересы, не связанные с интересами избирателей, и часто

закрывающиеся в улучшении собственного благосостояния. В-третьих, с разбуханием бюрократического аппарата снижается качество принимаемых решений и скорость их претворения в жизнь. В-четвертых, хотя политики делегируют чиновникам часть своих полномочий, но они, также как и избиратели и законодательная власть, имеют ограниченные возможности для контроля деятельности бюрократии.

В теории общественного выбора существует несколько моделей бюрократии. В модели У.Нисканена деятельность бюрократических учреждений ("бюро") исследуется с позиций "издержки – выгоды", как и при изучении деятельности фирм. В данной модели бюро – монопольный поставщик услуг для монопольного же покупателя (группы политических должностных лиц). Таким

образом возникает ситуация двусторонней монополии где происходит обмен обещанной продукцией на бюджет для обеспечения деятельности бюро.

В модели бюрократии Г.Таллока исследуется динамика роста бюро. Бюрократ в этой модели является монополистом, рост бюро приносит ему высокую полезность, поскольку позволяет расширить диапазон оплачиваемых услуг. Есть и другие модели бюрократии, например, Бретона- Бреннана- Бьюкенена.

Целью участия в политической деятельности может быть получение специфических преимуществ в виде рентных (т.е. превышающих конкурентный уровень) доходов. Эти доходы получили название

«политическая рента», а деятельность, направленная на их получение – «поиск политической ренты».

Типичными случаями поиска политической ренты являются борьба за получение монопольных прав, квот, тарифов; ограничение конкуренции на рынке; законодательное установление выгодной для производителя фиксированной цены. Такого рода деятельность связана с дополнительными издержками: на лоббирование, финансирование предвыборных компаний, взятки, подкуп и т.п.

Политико-экономический цикл. Провалы государства

Процесс принятия политических решений может быть причиной экономического цикла. Согласно модели У. Нордхауза популярность правящей партии непосредственно зависит от состояния экономики перед выборами. Поэтому, стремясь к победе на выборах, по мере приближения их срока, она будет проводить политику стимулирования экономического роста, в частности за счет активной фискальной и денежно-кредитной политики, что может вызвать инфляцию. После выборов предпринимаются меры по сокращению инфляции, снижению бюджетного дефицита, перестройке аппарата управления. Эти меры носят особенно радикальный характер, когда к власти приходит оппозиционная партия. В результате снижаются темпы экономического роста. Таким образом, налицо политико-экономический цикл.

Политико-экономический (политический деловой) цикл – ускорение темпов экономического роста перед выборами, сменяющееся снижением его темпов после выборов.

Исследования показали, что реальной действительности в последние годы больше соответствует модель политико-экономического цикла Д. Гиббса. Согласно ей направленность экономической политики зависит от того, какие партии находятся у власти. Можно предположить, что правые партии больше заинтересованы в борьбе с инфляцией (даже за счет роста безработицы), в то время как левые партии больше внимания уделяют недопущению безработицы (даже за счет роста инфляции). Это объясняется тем, что левые партии традиционно пользуются поддержкой наемных работников (для которых важная цель иметь работу), а правые партии – поддержкой крупного бизнеса, в частности кредиторов (которые в первую очередь страдают от инфляции).

Факты свидетельствуют, что существуют не только провалы рынка, но и провалы государственного вмешательства в экономику.

Провалы (фиаско) государства – это случаи, когда государство не способно обеспечить эффективное распределение и использование общественных ресурсов в соответствии с принятым в обществе представлением о справедливости.

«Провалам» государства способствуют следующие пять групп факторов.

1. Несовершенство политического процесса. К ним относятся рассмотренные выше рациональное неведение избирателей, лоббизм, логлорринг, поиск политической ренты, политико-экономический цикл и другие.

2. Ограниченность и асимметричность информации, необходимой для принятия решений.

3. Неспособность государства полностью контролировать последствия принятых им решений.

4. Ограниченность контроля над бюрократией.

5. Отсутствие мотивации принятия эффективных политических решений.

Таким образом, можно сделать вывод, что не существует ни совершенных рынков, ни безупречной политики государства. Вмешательство государства не гарантирует достижения Парето-оптимального состояния. Основным источником провалов государства являются ограниченность его возможностей и специфика интересов, обусловленных его функционированием.