

**СТИГЛИЦ Дж.  
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РОЛЬ ГОСУДАРСТВА  
STIGLITZ J.  
On the economic role of the state //  
The economic role of the state. — Oxford, 1989. — P. 1-54.**

Книга, в которой представлены работы одного из ведущих американских экономистов Дж.Стиглица, а также комментарии ряда видных представителей экономической науки США и других стран, посвящена экономическому анализу роли государства в ретроспективе и в современном экономическим развитии.

Во введении к исследованию профессор Амстердамского университета А.Хеертье указывает на проблему оптимального соотношения деятельности частного и общественного секторов в экономике. Сущность проблемы состоит в придании конкретного значения общему положению об оптимальности с точки зрения масштабов и характера общественного сектора. В этом, по мнению А.Хеертье, состоит задача экономической теории. Экономический подход по своей сущности означает рассмотрение тех аспектов роли государства, которые связаны с ограниченностью природных ресурсов, труда и капитала, а также с индивидуальным и общественным благосостоянием (с. 1).

Дж.Стиглиц ставит своей задачей разработать теоретическую концепцию экономической роли государства, определить принципиальные отличия государства от других экономических организаций и вытекающие из них преимущества и недостатки в этой области. Приводя статистические данные, характеризующие экономическую деятельность государства, а также различные ее классификации (производство общественных благ, регулирование, прямое и косвенное субсидирование и кредитная деятельность и др.), автор отмечает, что проблема экономической роли государства не ограничивается масштабами государственного участия в экономике, а заключается также в обоснованности задач, которые ставятся, и способов, которые выбираются для их решения. Широко распространенная в 80-е годы точка зрения об ограничении его масштабов ставится под вопрос, по крайней мере в США. Дeregулирование уже не рассматривается как явный успех. Скандалы в банковской сфере и на рынке ценных бумаг привели к требованиям усиления регулирующего воздействия. Растет озабоченность социальными проблемами. Все это говорит о возможности наступления эры усиления государственного участия. Отсюда вытекает необходимость более тщательного изучения экономической роли государства, что требует ответа на вопрос, в чем сравнительное преимущество государства как одной из многих организаций в обществе, занятых экономической деятельностью, и чем оно отличается от других общественных институтов.

Стиглиц выделяет две главные отличительные особенности, из которых следуют другие различия между государством и прочими экономическими организациями: государство — организация, членство в которой является универсальным; государство обладает полномочиями принуждения, не предоставленными другим экономическим организациям (с. 21). Право "выхода" налагает явные ограничения на все добровольные организации, т.е. все организации, кроме государства. Трансакции между всеми сторонами, кроме государства (не считая носящих криминальный и случайный характер), добровольны. Отсюда следует обязательность выгоды для обеих сторон трансакции. В трансакциях между правительством и индивидом для последнего это не так, поскольку они необязательно добровольны.

Из характеристик универсальности членства и полномочий принуждения вытекает особая роль правительства. Примеров использования экономической власти достаточно. Важнейшим из них является право налогообложения. Правительство использует свои права для запрета определенных видов деятельности, требует от индивидов участия в системе социального

обеспечения и т.д. Вопрос заключается в том, какие преимущества и недостатки эти характеристики дают государству как экономической организации.

Важным следствием указанных характеристик является повышенное значение системы управления государством. В демократических обществах существуют выборность некоторых руководителей и назначаемость других. При этом избиратели выбирает лидеров по ряду характеристик, среди которых способность к отбору эффективных менеджеров, работающих в экономической области, лишь одна из многих. Кроме того, информированность избирателей в целом, и особенно в вопросах экономического управления, ограничена. Восприятие отдельным избирателем своего голоса как не имеющего значения может оказывать отрицательное воздействие на государственную политику.

Другое следствие заключается в том, что принудительный характер формирования государственных доходов ведет к особым общественным обязательствам государства, которые, в свою очередь, налагают важные ограничения на правительство. Одно из них касается занятости и оплаты труда государственных служащих и затрудняет проведение эффективной кадровой политики. Другое ограничение связано с фактором справедливости как центральным и притом недостаточно четким критерием государственных программ и воздействует на политику расходов. Отсюда множество регулирующих положений и правил реализации государственных программ, ведущих к административным барьерам и бюрократизации. При этом зачастую более важным оказывается не реальность, а видимость справедливости, что ведет к неэффективности.

Далее Дж. Стиглиц останавливается на ошибочных, по его мнению, представлениях о частном и государственном секторах, получивших распространение за последние полвека и оказывающих влияние на политику, отмечая при этом, что взгляды на роль этих секторов в экономике находятся под значительным воздействием идеологии.

Первое такое заблуждение состоит в том, что функционирование национализированных отраслей подчинено общественным интересам. Такое утверждение сомнительно, как и то, что частные, ориентированные на прибыль фирмы действуют несовместимым с общественными интересами образом. Существует множество примеров государственных предприятий, чья деятельность расходится с общественными интересами. Неспособность правительства создавать адекватную структуру стимулов снижает не только эффективность деятельности, но и способность согласовывать ее с национальными интересами, независимо от их характера и способа определения. В частном секторе все подчинено прибыли. В общественном секторе существует множественность целей как экономических (например, занятость), так и не экономических (национальная безопасность). Неопределенность целей дает менеджерам простор для преследования собственных интересов. Наконец, в государственных организациях, в отличие от частных, может не оказаться представителей, обладающих экономической заинтересованностью в эффективном управлении.

Волна приватизации отражает убеждение в том, что национализация не решает проблему противоречия между общественными и частными интересами, однако она основана на другом ошибочном мнении, что правительство везде и всегда неэффективно. Многие свидетельства демонстрируют неэффективность как государственных, так и частных предприятий, однако ряд факторов усиливают вероятность неэффективности государственных предприятий, а именно ограничения справедливости и доверительной ответственности, которые снижают полномочия менеджеров и стимулы к эффективной деятельности, а также защищенность от конкуренции и множественность целей.

Следующее заблуждение, подвергаемое Стиглицем критике, связано с контролем и планированием. Менталитет, придающий чрезмерное значение контролю ("рынки проваливаются, потому что никто их не контролирует"), проистекает из переоценки возможностей прямого контроля и недооценки косвенного. Для эффективного прямого контроля необходимы огромные объемы информации, а концепция прямого контроля игнорирует информационные ограничения. Различия организационных структур (централизация и децентрализация) означают не только различия в объемах и содержании собираемой и обрабатываемой информации, но и в том, как эта информация агрегируется и используется для принятия решений. Преимуществами обладают организационные формы, основанные на сочетании принципов централизации и децентрализации. Чрезмерная централизация усугубляет последствия назначения некомпетентных менеджеров и принятия необоснованных решений, а децентрализация может рассматриваться как форма диверсификации риска.

Еще одно сомнение, высказываемое Стиглицем, связано с положением Р.Коуза о том, что при определенных провалах рынка частные решения могут дать столь же благоприятный результат, что и действия правительства, которые в последнее время были распространены на массу других проявлений несовершенства рынка. Сторонники рыночной экономики утверждают, что при учете информационных и трансакционных издержек, т.е. их равенстве для правительства и частного сектора, “нет ничего такого, что может правительство и не может частный сектор” (с. 37). Стиглиц отвергает это утверждение и, ссылаясь на свою работу, написанную совместно с Б.Гринуолдом<sup>1)</sup>, утверждает, что эффективная рыночная алокация ресурсов не может быть достигнута без вмешательства правительства.

Эти положения, по мнению Стиглица, дают основу для рассмотрения преимуществ и недостатков экономической деятельности государства, вытекающих из принципов права принуждения и всеобщего членства. Он начинает с анализа провалов рынка, которые, согласно традиционной теории экономики благосостояния, открывают поле деятельности для государства (общественные блага, внешние эффекты, монополии, прежде всего естественные монополии). Однако ряд соображений позволяют поставить такой подход под сомнение. Если в традиционной литературе провалы рынка характеризовались как исключения из общего правила, утверждающего наличие эффективной алокации на децентрализованных рынках, то новая точка зрения, обоснованная Гринуолдом и Стиглицем в упомянутой выше работе, противоположна и состоит в том, что рынки эффективны лишь при исключительных обстоятельствах. “При несовершенстве информации и/или неполноте рынков, т.е. практически всегда, рынок не является *обязательно* Парето-эффективным” (с.38). При таком положении экономической теории, т.е. “если рынки почти никогда не обеспечивают экономической эффективности, существует потенциальная роль для правительства” (с.39). Таким образом, проблемы неполноты рынков и несовершенства информации столь же важны для общественного сектора, как и для частного, при этом возникает вопрос, способно ли правительство их решить.

Кроме проблемы эффективной алокации ресурсов роль правительства может возникать также на почве нежелательного распределения доходов и существования некоторых полезных продуктов, не обеспечиваемых в должной мере рынком, или товаров, потребление которых подлежит ограничению или запрету. Здесь также произошло существенное изменение взглядов на роль государства. Если ранее она сводилась исключительно к функции распределения, то теперь признается отсутствие четких граней между проблемами эффективности и распределения.

Автор подчеркивает множественность и альтернативность форм государственного вмешательства, помимо непосредственного производства, в условиях провалов рынка при различных их проявлениях, будь то проблемы, связанные с естественной монополией, внешними эффектами (экстерналиями) или обеспечением общественными благами. Речь идет о регулировании, стимулировании конкуренции, налогообложении (например, загрязнение среды), субсидировании, запрете определенных видов деятельности, государственном финансировании и закупках и др. Принимая решение о государственном вмешательстве, необходимо решить следующие альтернативы: а) государственное производство или государственное обеспечение с использованием частных производителей; б) прямой контроль (связанный с государственным производством) или косвенный контроль (через регулирование или конкуренцию со стороны госпредприятий) (с. 41).

В одном из предшествующих исследований<sup>1)</sup> автор сформулировал так называемую фундаментальную теорему приватизации, т.е. условия, при которых цели государственного производства (экономическая эффективность, справедливость и извлечение доходов) могут быть успешно достигнуты на основе частного производства. Эти условия в основном совпадают с условиями фундаментальной теоремы экономики благосостояния, соблюдение которых устраняет необходимость в государственном вмешательстве в частные рыночные решения, но отличаются большей строгостью. Речь идет о конкуренции, отсутствии информационной асимметрии и ограничений контрактных отношений. Дополнительным условием является требование наличия нейтральных к риску фирм. Отсюда следует, что, во-первых, при

<sup>1)</sup> Greenwald B., Stiglitz J.E. Externalities in economics with imperfect information and incomplete markets // Quarterly j. of economics. — 1986. — May. — P. 229-264.

<sup>1)</sup> Sappington D., Stiglitz J.E. Privatization, information, and incentives // J. of policy analysis and management. — 1987. — Vol. 6, N 4. — P. 567-582.

определенных условиях общественные цели могут быть достигнуты на основе частного производства, и, во-вторых, частное производство не способно достичь всех целей государственной политики. В каждом случае необходим конкретный анализ целесообразной роли правительства.

Отличительные особенности государства — универсальное членство и право принуждения — дают ему определенные преимущества с точки зрения коррекции провалов рынка. Эти преимущества заключаются в следующем:

- 1) право налогообложения и связанная с ним способность мониторинга производства;
- 2) право запрета определенных видов деятельности;
- 3) право наказания (правовые положения относительно ограниченной ответственности, банкротства и т.д.);
- 4) преимущества в области трансакционных издержек при решении проблем провалов рынка.

В то же время имеется целый ряд факторов, обуславливающих провалы государства:

- 1) общественные обязательства правительства налагают строгие ограничения на политику занятости;
- 2) общественные обязательства налагают также строгие ограничения на политику расходов, прежде всего вытекающие из задач обеспечения справедливости;
- 3) проблемы несовершенства информации и неполноты рынков, являющиеся источником провалов рынка, присутствуют также и в общественном секторе;
- 4) перераспределительный потенциал, вытекающий из права принуждения, может оказаться источником не только неравенства, но и расточительного рентоориентированного поведения;
- 5) ограниченность способности действующих правительств налагать обязательства на будущие правительства (связанная с ограниченными возможностями передачи прав собственности в общественном секторе и с демократическими процессами) может вызывать значительные экономические издержки;
- 6) ограничения передачи прав собственности в общественном секторе служат фактором, сужающим возможности создания эффективных систем стимулирования;
- 7) отсутствие конкуренции в общественном секторе еще более ослабляет стимулы (с.45).

Некоторые из этих факторов внутренне присущи экономической деятельности государства в демократическом обществе, последний является характерным, но не обязательным явлением, свойственным для экономической активности государства.

Ряд источников провалов рынка, по крайней мере в потенции, являются также и источниками провалов государства. Проблемы несовершенства информации и неполноты рынков, ведущие к неэффективности рынка, во всяком случае не менее остры и в общественном секторе, где заработка плата, как правило, не связана с результатами, а контроль затрат еще более затруднен. Ключевую роль в распределении ресурсов играют цены. Отсутствие полного набора рынков означает отсутствие соответствующих цен, определяющих распределение ресурсов. Информационные проблемы в широком смысле служат объяснением многих явлений неэффективности в деятельности правительства. Правительство должно основывать перераспределительные меры (как налогового, так и трансфертного характера) на четко определяемых критериях, например таких, как доход, которые, как правило, подвержены изменениям, следовательно, налоговым и трансфертным системам неизбежно свойственны перекосы (проблема, рассматриваемая, в частности, в теории оптимального налогообложения).

В последние годы усилилось внимание к неэффективности распределения ресурсов и неравенству, вызываемым не только перераспределительными мерами государства, но и рентоориентированным поведением, стремлением заинтересованных групп добиться особого отношения со стороны правительства.

Останавливаясь на роли прав собственности, Стиглиц отмечает ее тесную связь с проблемой стимулирования. Менеджеры государственных предприятий, как правило, не располагают возможностями присвоения результатов своей деятельности в виде роста стоимости предприятий. Таким образом, их стимулы ограничены не только в части заработной платы, но и в той части, которая в частном секторе имеет форму доходов от прироста капитала. Тем не менее было бы неверным утверждать, что менеджеры государственных предприятий не имеют никаких прав собственности. Они принимают многочисленные решения, воздействующие на размещение ресурсов, и в этом смысле пользуются правами собственности, хотя и весьма ограниченными. Во многих обществах подобные права собственности могут быть

реализованы в наличность (пример — использование таможенными служащими своих “прав” за соответствующее вознаграждение). Предоставление дискреционных прав неизбежно порождает коррупцию, особенно в бедных обществах, которая является важнейшим тормозом развития. Выгода от прав собственности может реализовываться и в неденежной форме, например путем обмена дефицитными товарами. В любом случае отсутствие прав собственности притупляет долгосрочные стимулы, а наличие ограниченных прав собственности ведет к искаженным стимулам. Эти проблемы присущи экономической деятельности государства, хотя они, безусловно, возникают и в частном секторе.

Правительство по своей природе является подлинной естественной монополией. В своей экономической деятельности оно стремится к монопольному положению, даже когда это не вызвано необходимостью. Различие с частным предприятием здесь не в характере устремлений (какое предприятие не хотело бы быть монополистом?), а в возможности их реализации. Однако конкуренция необходима во многих сферах экономической деятельности государства по ряду причин, в том числе как источник стимулов к эффективности и инновационности, повышению чувствительности государственных ведомств к нуждам клиентов. Основу для несущей выгоды конкуренции на местном уровне создает более децентрализованное предложение общественных благ и услуг.

Стиглиц указывает также на такие распространенные характеристики правительства, как волокита, бюрократизм, административные барьеры, проистекающие, в том числе, из недостатков структуры стимулов, подчеркивая их отличия от характеристик, неизбежно присущих государственной экономике. Так, правительственные чиновники не несут издержек от затяжки решений, лишь иногда и частично издержек от ошибочных решений. Подобные проблемы могут быть смягчены, например, с помощью разработки бюджетов времени. Для некоторых видов обслуживания, таких как лицензирование, полезно введение конкуренции.

Ограниченнность информации, ограниченные возможности принятия обязательств, действительных для будущих правительств, высокие трансакционные издержки изменения решений, слабые возможности предотвращения нежелательного перераспределения доходов — не только от богатых к бедным, но и от бедных к обладающим политической властью — все это вызывает естественную необходимость в системе противовесов, служит причиной консерватизма политических институтов и ощущения беспомощности правительства в решении важных социальных задач. Консерватизм чреват издержками, окостенением институтов, особенно при отсутствии конкурентного давления. Сам процесс изменений, пересмотр практики и процедур, по мнению Стиглица, могут оказаться полезным.

Автор подчеркивает, что не ставит задачу применить рассмотренные общие положения теории экономической роли государства к конкретным проблемам экономической политики. “Достаточно сказать, — отмечает он, — что наличие определенных провалов рынка является важным основанием для той или иной формы государственного вмешательства. Тот факт, что при этом могут появиться и почти наверняка появятся расточительство ресурсов и некомпетентность, служит лишь напоминанием о человеческом свойстве ошибаться” (с. 56). Разница в том, что за ошибки в общественном секторе расплачиваются все, а в частном — только добровольные члены (акционеры, работники, менеджеры). Следствием этого является наличие в частном секторе более сильных стимулов избегать ошибок. Менеджмент в общественном секторе является общественным благом. В центре внимания должно быть не присутствие ошибок, некомпетентности и расточительства, а различия в степени их интенсивности. Выгоды коррекции провалов рынка могут превышать издержки государственного вмешательства. Задача экономистов состоит в том, чтобы направлять государственное вмешательство в наиболее полезное русло.

Крайние — правые и левые — доктрины в отношении государственного вмешательства неверны. Но если неправота позиции левых продемонстрирована послевоенной историей (социализм как экономическая доктрина мертв), то ошибочность позиции правых, отрицающих роль государства как всегда и при всех условиях приносящую вред благосостоянию, еще не до конца очевидна.

Из представленного анализа автор делает следующие принципиальные выводы.

1. *Монополия*. Правительство должно проявлять осторожность, используя монопольную власть или предоставляя монопольные права (льготы). Существуют различные условия возникновения естественных монополий, когда государственное регулирование желательно. Даже если вхождение в отрасль новых участников ведет к дублированию и расточительству, эти издержки почти наверняка меньше, чем выгоды, которые может принести конкуренция.

*2. Конкуренция.* Правительство по возможности должно способствовать конкуренции в общественном секторе. Улучшение стимулов, способности выявления компетентного управления и другие выгоды перевешивают издержки дублирования и расточительства, возникающие из-за отсутствия координации.

*3. Децентрализация.* Экономические функции правительства должны быть по возможности децентрализованы. Многие доводы в пользу децентрализации сходны с аргументами в пользу конкуренции. Следует, однако, признать, что в ряде случаев усиление децентрализации, местного контроля ведет к появлению некоторого неравенства. Здесь имеет место альтернатива. Автор настаивает на том, что выгоды роста конкуренции и децентрализации значительно перекрывают издержки, связанные с возможным нарушением равенства.

Среди преимуществ конкуренции и децентрализации рост эффективности, снижение масштабов коррупции, повышение чувствительности к запросам граждан. Если в каком-либо местном сообществе масштабы коррупции значительнее, чем в других, это отразится на издержках обслуживания и уровне налогообложения. Конкуренция в общественном производстве частных благ ведет к возрастанию стимулов потребителей товаров и услуг к мониторингу их качества, обеспечению выполнения государственными органами их функций. Даже в области производства более чистых общественных благ функционирование более мелких организационных единиц способствует росту внимания потребителей к их эффективности.

*4. Перераспределение.* Тот факт, что в процессе исправления провалов рынка и перераспределения доходов возникают проблемы нарушения справедливости и неэффективности при размещении средств, не означает необходимости ликвидации государственных программ. Он означает лишь наличие дополнительных издержек программы, которые должны учитываться при принятии решений. Средством, способствующим снижению вероятности отрицательных явлений, связанных с функцией перераспределения, служит открытость.

*5. Открытость.* В частном секторе законодательством закреплены определенные требования к предоставлению информации. Правительственные программы зачастую принимают формы, имеющие целью скрыть их содержание, нарушающее принцип справедливости. Информация является общественным благом, и правительство несет ответственность за предоставление информации и снижение издержек информационного обеспечения для тех, кто желает ее получить.

*И.Г.Минервин*