

ЧАСТЬ III

Общественный выбор при представительной демократии

ГЛАВА 10

Федерализм

Всем известно, что громадная доля ошибок, совершаемых законодательными собраниями штатов, проистекает из склонности их членов жертвовать всесторонними и постоянными интересами штата ради специфических и отдельных интересов графств или округов, в которых они проживают. Но, если их политика недостаточно для того, чтобы обеспечить коллективное благополучие их собственного штата, то как можно представить себе, что они сделают предметами своих стремлений и забот общее процветание Союза, достоинство и респектабельность его правительства? В силу той же причины, по которой члены законодательных собраний штатов едва ли станут уделять достаточное внимание предметам общенациональной важности, члены федерального законодательного собрания, скорее всего, будут уделять чрезмерное внимание местным вопросам. Для последних штаты будут тем же, чем для первых являются города и графства. Слишком часто решения о принятии мер будут приниматься исходя из их вероятного влияния не на процветание и счастье нации, а на предубеждения, интересы и цели правительств и населения отдельных штатов.

«Федералист» (Джеймс Мэдисон)

В части III мы исследуем свойства различных институтов представительного правления, разработанных как дополнение или замена прямой демократии в качестве средства выражения предпочтений отдельных граждан. Мы начинаем с рассмотрения вклада Соединенных Штатов в эволюцию представительного правления — *федерализма*, — так как в некоторых отношениях он связан с теорией клубов, которая рассматривалась в предыдущей главе.

10.1. Логика федерализма

10.1.1. Проблема делегирования полномочий

Представим себе сообщество из девяти человек, разделенное на три местных сообщества, насчитывающих по три человека каждое. Члены сообщества должны быть обеспечены двумя общественными благами — G_L и G_F — причем G_F представляет собой такое общественное благо, которое, будучи предоставлено одному сообществу, приносит пользу всем — примером такого блага

является национальная оборона, — а G_L является общественным благом с локализованными *внешними эффектами* — например, защита, обеспечиваемая полицией. Пусть G_L и G_F являются одномерными общественными благами, а девять членов сообщества имеют однопиковые предпочтения с идеальными точками, показанными на рис. 10.1.



Рис. 10.1. Идеальные точки в федеративном сообществе

Все девять граждан потребляют благо G_F в равных количествах. Индивиды A_1 , A_2 и A_3 , принадлежащие к местной сообществу A , потребляют лишь то количество блага G_L , которое предоставляется их сообществу. Это же верно и в отношении трех граждан, составляющих сообщество B , и трех граждан, составляющих сообщество C .

Предположим теперь, что объемы благ G_L и G_F определяются всем сообществом из девяти человек с использованием правила простого большинства и что количество G_L , выбранное сообществом в целом, предоставляется каждым из трех меньших сообществ. При наличии однопиковых предпочтений и пространства из одномерных вопросов действует логика теоремы медианного избирателя и выбираются количества G_L и G_F , соответствующие идеальной точке медианного избирателя сообщества из девяти человек — B_2 . Поскольку G_F обладает свойствами чистого общественного блага для сообщества из девяти человек, любые выбранные количества G_L и G_F должны потребляться всеми девятью гражданами и, так как для выбора данного количества используется правило простого большинства, количество B_2 может рассматриваться как оптимальное. Однако свойства общественного блага G_L позволяют предоставлять различные количества данного блага трем местным сообществам. Учитывая расположение идеальных точек на рис. 10.1 и допущение однопиковых предпочтений, все члены сообщества A могут улучшить свое положение, если им поставляется меньшее количество G_L , чем B_2 , а члены сообщества C могут улучшить свое положение при больших поставках, чем B_2 . Такие количества и были бы выбраны, если бы каждое местное сообщество могло само выбирать для себя количество G_L , используя правило простого большинства. Таким образом, институциональная схема, превосходящая ту, при которой количества обоих благ G_L и G_F определяются большим сообществом, *уполномочивает* определять количество блага G_F большое сообщество, а количество блага G_L — три меньших сообщества. Приняв такую схему, мы создаем *федеративное* государство.

Федеративное государство обладает двумя отличительными свойствами: (1) существование отдельных перекрывающих друг друга уровней государственной власти и (2) закрепление за различными уровнями власти различных

сфер ответственности. Радикальный вариант федеративной системы мог бы предусматривать наличие специфических органов власти для осуществления различных видов деятельности, закрепленных за каждым уровнем власти, причем каждый уровень имел бы возможность определять как уровни расходов на осуществление закрепленных за ним видов деятельности, так и налоги, необходимые для их покрытия. Однако такой радикальный вариант не используется ни в одном из федеративных государств. В США, например, первичную ответственность за поддержание правопорядка несут органы власти штатов и местные органы власти, но Конгресс принимает законы, регулирующие борьбу с определенными видами правонарушений, а федеральные полицейские службы, например ФБР, зачастую дублируют деятельность полиции штатов и местной полиции или же оказывают им содействие. Во многих государствах, обычно относимых к числу федеративных, например в Федеративной Республике Германии, региональные и местные органы власти имеют весьма ограниченные полномочия в части взимания собственных налогов и тем самым вынуждены ограничиваться распределением средств, собранных и перечисленных им центральным правительством. Тем не менее все государства, обычно считающиеся федеративными по своему устройству, до некоторой степени демонстрируют наличие двух вышеуказанных отличительных особенностей.

Нормативным обоснованием существования государства является необходимость обеспечения общественных благ и разрешение проблем провалов рынка и социальных дилемм. Распространение этой логики на политическое сообщество, состоящее из государств, входящих в состав других государств, могло бы привести к определению границ каждого компонента государственной власти исходя из объема внешних эффектов от обеспечиваемых закрепленных за ним общественных благ или из размера сообщества, сталкивающегося с «дилеммой заключенных». Если размеры внешних эффектов от предоставления двух общественных благ идентичны, оба этих блага могли бы быть закреплены за одним и тем же уровнем государственной власти. Но если не существует двух общественных благ, имеющих абсолютно одинаковые внешние эффекты в географическом измерении, то оптимальная федеративная структура могла бы предусматривать обеспечение каждого общественного блага отдельным органом государственного управления; при этом каждый закон принимался и осуществлялся бы отдельным органом государственной власти. Отдельный индивид вполне мог бы быть гражданином тысяч различных перекрывающихся государств.

Вполне очевидно, что такая ситуация *не* может быть оптимальной. Здесь мы вновь сталкиваемся с давно знакомыми нам «транзакционными издержками» и точно так же, как существование транзакционных издержек в конечном счете объясняет существование государства, оно же объясняет, почему оптимальное устройство федеративного государства предусматривает наличие нескольких

уровней государственной власти, за каждым из которых закреплено множество функций, вместо тысяч уровней власти, каждый из которых решает одну задачу. Даже в условиях прямой демократии каждый гражданин должен нести издержки, связанные с участием в собраниях, на которых решается, какие действия следует предпринять. После этого он должен наблюдать за теми, кому поручено выполнение утвержденной им задачи. Замена прямой демократии представительной избавляет гражданина от бремени фактического принятия решений о бюджетах и налогах, перекладывая это бремя на представителей граждан, но при этом на гражданина ложится бремя участия в процессе выбора представителей и расширяются его контрольные обязанности, поскольку теперь он должен следить как за избранными им представителями, так и за бюрократами, исполняющими коллективные решения. Если граждане имеют возможность перемещаться между сообществами, то мы должны добавить сюда издержки, связанные с необходимостью выбора сообщества для проживания, а затем и переезда в него. Когда проектирующие федеративную систему государственного устройства обращаются к проблеме делегирования полномочий, они должны сопоставить все эти транзакционные издержки, обусловленные наличием нескольких уровней государственной власти, с информационной эффективностью, которая возникает вследствие соответствия размеров административной единицы тем благам, которые предоставляет ее гражданам орган власти этой административной единицы.

Почему же в таком случае нельзя ограничиться одним уровнем государственной власти, который решал бы все вопросы? Неоптимальность такого устройства в нашем примере обусловлена установленным нами ограничением — высший уровень власти должен выбирать *одинаковые* количества блага x для всех сообществ. Однако нет никаких причин для введения такого ограничения. При наличии свободы выбирать различные количества блага G_L предложение, предусматривающее предоставление сообществу A этого блага в количестве A_2 , сообществу B — в количестве B_2 и сообществу C — в количестве C_2 , выигрывает у предложения, предусматривающего предоставление всем трем сообществам блага G_L в количестве B_2 . Трое граждан сообщества B индифферентны по отношению к выбору между двумя этими предложениями, а шесть избирателей из сообществ A и C поддерживают различные уровни обеспечения благом G_L . Таким образом, единственная ассамблея, включающая в себя всех граждан сообщества и несущая ответственность за определение уровней обеспечения как местными, так и общенациональными общественными благами, в принципе могла бы воспроизвести те результаты, которые имеют место при делегировании обеспечения общественными благами местным сообществам. Для того чтобы объяснить, почему уровни обеспечения *всеми* общественными благами не определяются единственной ассамблеей, состоящей из всех граждан сообщества (или из их представителей), мы должны вновь обратиться к проблеме транзакционных издержек. Как только мы

расширим перечень предоставляемых общественных благ, включив в него все местные, региональные и общенациональные блага, задача, с которой сталкивается такая единственная ассамблея, — определение уровней обеспечения всеми наборами общественных благ для каждого сообщества — становится неразрешимой.¹

10.1.2. Федерализм с географическим представительством

До сих пор мы исходили из того, что на обоих уровнях государственного управления используется прямая демократия. Допустим теперь, что на высшем уровне власти используется представительное правление. Каждая местное сообщество избирает одного представителя в ассамблею высшего уровня власти. (Представительному правлению посвящены остальные главы части III, и здесь мы не станем подробно рассматривать способы его функционирования, а вместо этого будем рассматривать его упрощенные версии.)

Допустим для начала, что право определять уровень обеспечения благом G_F делегировано ассамблее представителей высшего уровня власти и что уровни обеспечения благом G_L по-прежнему определяются при помощи прямой демократии и правила простого большинства. При этих допущениях количества G_L , выбираемые в трех сообществах, будут по-прежнему соответствовать идеальным точкам медианного избирателя каждого сообщества и могут рассматриваться как оптимальные — с учетом ограничения, связанного с использованием правила простого большинства.²

Предположим, что представители избираются с использованием правила относительного большинства или системы «первый пересек линию финиша» (победителем считается тот, кто наберет больше голосов, чем любой из соперников). Если единственным вопросом, решаемым ассамблеей представителей, является количество блага G_F , то можно ожидать, что кандидаты станут бороться за голоса избирателей, обещая им проголосовать в случае избрания

¹ Классическими экономическими исследованиями, связывающими характеристики общественных благ и транзакционные издержки с распределением функций, являются работы Таллока (Tullock, 1969), Оатса (Oates, 1972), Бретона и Скотта (Breton and Scott, 1978). Обзор литературы по этому вопросу приведен в работе Инмана и Рубинфельда (Inman and Rubinfeld, 1997).

² Выбранные количества, как правило, не будут максимизировать сумму полезностей членов сообществ или сумму их потребительских излишков. Таким образом, исходя из этих нормативных критериев, выбранные результаты уступают, например, тем результатам, которые были бы выбраны при использовании процесса выявления спроса. Утверждение о том, что результат, соответствующий идеальной точке медианного избирателя, не обеспечивает максимизации суммы полезностей, подтверждается примерами в главе 20. Другие нормативные критерии, которые могут применяться для процесса принятия коллективных решений, рассматриваются в части V.

в ассамблею за определенные уровни обеспечения благом G_F . В этом случае снова применима теорема медианного избирателя и три избранных представителя будут высказываться за те количества G_F , которые соответствуют точкам A_2 , B_2 и C_2 . Если ассамблея представителей определяет количество G_F , используя правило простого большинства, то будет выбрано количество B_2 и данная система федерализма и представительного правления принесет те же результаты, которые имели бы место при использовании прямой демократии на всех уровнях власти.

Допустим теперь, что ассамблея представителей уполномочена также определять предоставляемые количества блага G_L . Если мы вновь будем исходить из того, что каждому из местных сообществ должно быть предоставлено одно и то же количество G_L , то при данной форме географического представительства результат будет таким же, как и при прямой демократии. Представитель A_2 отдает предпочтение количеству B_2 перед любой точкой, находящейся справа от B_2 ; представитель C_2 предпочитает количество B_2 любой точке, лежащей левее B_2 , а представитель B_2 предпочитает количество B_2 всем остальным точкам — таким образом, побеждает количество B_2 . В этом случае географическое представительство порождает тот же результат, который имел бы место при использовании прямой демократии, и этот вывод остается верным и в том случае, если мы допустим возможность варьирования количеств G_L , предоставляемых различным сообществам.

Однако ситуация меняется, как только мы увеличим количество измерений решаемого вопроса и включим в анализ налоги.

10.2. Почему при федерализме правительство может быть «слишком большим»?

10.2.1. Логроллинг

Допустим, что у нас по-прежнему имеется одномерный вопрос, показанный на рис. 10.1, и те же девять избирателей, что и прежде. Избрана ассамблея представителей, состоящая из трех депутатов, предпочитающих позиции A_2 , B_2 и C_2 . Однако теперь эта ассамблея имеет право определять как величину расходов на обеспечение местными общественными благами, так и размеры налогов, используемых для их покрытия. Одним из возможных результатов было бы предоставление трем сообществам блага G_L в количествах A_2 , B_2 и C_2 при ставках налогообложения, выбранных таким образом, чтобы налоговые платежи каждого сообщества в точности соответствовали бы ее потреблению блага G_L . Однако с точки зрения граждан сообществ B и C этот результат был бы худшим по сравнению, например, с тем, при котором с граждан сообщества

A взимается налог, но они не получают блага G_L , а налоговые поступления от них используются для оплаты предоставления G_L сообществам *B* и *C*. Такой результат означал бы снижение фактических ставок налогов, которые сообществам *B* и *C* пришлось бы платить для получения благ G_L и G_F , и, таким образом, привел бы к смещению идеальной точки каждого члена сообществ *B* и *C* вправо на рис. 10.1. Следовательно, представители этих сообществ в ассамблее выступали бы за более высокие уровни обеспечения обеих сообществ благом G_L . Соответственно коалиция представителей *B* и *C* в ассамблее отдала бы предпочтение этому результату перед таким, при котором каждое сообщество само выбирает для себя уровень обеспечения G_L и оплачивает выбранный уровень за счет собственных налогов. В том случае, если представители *B* и *C* могут сформировать коалицию, эта коалиция сможет добиться такого результата и тогда появится «избыточное» обеспечение данных сообществ благом G_L — по отношению к тем уровням обеспечения этим благом, которые сложились бы, если бы за обеспечение G_L отвечали органы власти каждого сообщества.

Это напоминает приведенный Таллоком (Tullock, 1959) пример с избыточным обеспечением дорогами сообщества, состоящего из 100 фермеров, где на каждого фермера приходится отдельная дорога. Таллок в своем примере не предусматривает существования представительного правления, и избыточное обеспечение общественным благом вполне может иметь место и в условиях прямой демократии. Отдельные граждане сообществ *B* и *C* заинтересованы в дискриминации сообщества *A* не меньше, чем их представители. Эта разновидность дискриминации и вытекающие из нее потенциальные проявления неэффективности сами по себе не являются продуктом федеративной системы и географического представительства; они обусловлены исключительно применением правила простого большинства. Федерализм и географическое представительство, скорее всего, будут влиять на *форму*, которую принимают дискриминация и перераспределение благ, а не на сам факт их существования.

Для того чтобы убедиться в этом, рассмотрим противоположную альтернативу данной форме географического представительства — систему представительства *в целом*. Все избиратели независимо от мест проживания должны выбирать своих представителей из одного и того же списка кандидатов. Разумеется, национальные государства насчитывают более девяти граждан и их законодательные собрания состоят из сотен мест. При формировании этих собраний граждане делают выбор не между *индивидуумами*, а между *партиями*. При системе представительства в целом граждане выбирают одну партию из списка партий и можно ожидать, что в законодательном собрании будут представлены несколько партий.³ Будем считать, что интересы граждан

³ Характеристики многопартийных систем рассматриваются в главе 13.

представляют партии, но для простоты будем по-прежнему исходить из того, что во всем государственном сообществе имеются только девять граждан, предпочтения которых в отношении благ G_L и G_F представлены на рис. 10.1. Если мы по-прежнему будем считать, что эти граждане географически разделены на три местных сообщества — A , B и C , то будет разумным ожидать, что при системе представительства в целом возникнут три партии — A , B и C , — которые получают равные количества мест в общенациональной ассамблее. Можно ожидать, что такое распределение мест в ассамблее принесет *точно* такие же результаты, какие имеют место при географическом представительстве. При описанном выше географическом распределении предпочтений в отношении множества коллективных решений, подлежащих принятию, нет причин ожидать значительных различий в результатах при введении системы представительства в целом.

Однако можно рассмотреть и другое географическое распределение предпочтений. Пусть вместо сообществ A , B и C у нас имеются три сообщества — 1, 2 и 3, причем в сообществе 1 проживают граждане A_1 , B_1 и C_1 , в сообществе 2 — граждане A_2 , B_2 и C_2 и т. д. Таким образом, граждане с высоким, средним и низким уровнями спроса на общественные блага распределены по стране равномерно. При таком географическом распределении предпочтений в отношении множества коллективных решений, подлежащих принятию, система географического представительства приведет к тому, что представителями трех сообществ станут индивиды, занимающие позиции B_1 , B_2 и B_3 . Выбранное количество блага G_F снова будет соответствовать позиции B_2 . Если количества блага G_L выбираются ассамблеей высшего уровня власти, то опять-таки можно ожидать образования коалиции представителей двух местных сообществ, стремящейся дискриминировать третье сообщество — например, путем обложения его налогом на обеспечение блага G_L без предоставления ему данного блага, которое зато будет предоставлено двум другим сообществам в больших количествах.

Однако при системе представительства в целом результаты, скорее всего, будут совершенно иными. В этом случае также можно ожидать, что места в ассамблее достанутся партиям A , B и C , обещающим представлять интересы граждан с высоким, средним и низким уровнями спроса на общественные блага G_L и G_F соответственно. Но теперь коалиция между двумя из этих трех партий будет основываться на величинах их спроса на общественные блага и дискриминации, скорее всего, подвергнется либо группа с высоким уровнем спроса, либо группа с низким уровнем спроса — в зависимости от того, какая коалиция будет сформирована. Если различия в величинах спроса на общественные блага определяются различиями в доходах граждан, причем наиболее высокие доходы имеют граждане группы C , то в этом случае дискриминация и перераспределение благ, возникающие вследствие использования правила простого большинства, будут связаны с доходами отдельных граждан, а не

с их географическим местонахождением. Заметим, что при системе представительства в целом в том случае, если уровни обеспечения благом G_L всех местных сообществ определяются на общенациональном уровне, коалиция партий A и B будет, *ceteris paribus*, выступать за единообразное обеспечение всех сообществ благом G_L в количестве, находящемся в промежутке между количествами A_3 и B_1 , т. е. в количестве, *меньшем*, чем те, которые были бы выбраны двумя из трех сообществ в том случае, если бы сообщества самостоятельно принимали это решение.⁴ Именно по этой причине в заголовке этого раздела слова «слишком большим» взяты в кавычки. В федеративной системе дискриминация и перераспределение благ, возникающие, когда обеспечением местных общественных благ занимаются высшие уровни государственной власти, скорее всего, будут приводить к тому, что некоторые сообщества станут обеспечиваться местными общественными благами в количествах, превышающих те, что имели бы место при самостоятельном выборе этих количеств всеми местными сообществами, а другие сообщества, напротив, будут снабжаться этими благами в количествах, меньших, чем те, которые были бы выбраны самостоятельно.

Этот последний вывод вытекает из своего рода эксплуатации меньшинства большинством в условиях действия правила простого большинства, описанной Таллоком в его примере с фермерами и дорогами. Некоторые авторы утверждали, что в реальной действительности такая разновидность дискриминации не имеет места. Мы рассмотрим их доводы в следующем разделе.

10.2.2. Универсализм

Выводы, сделанные в предыдущем разделе, позволяют предполагать, что коалиция, доминирующая в центральном законодательном собрании, использует возможности, изначально заложенные в правиле большинства, для того чтобы обеспечивать местными общественными благами только своих членов и/или использовать для обеспечения предоставления этих благ дискриминационные формулы налогообложения. Этот вид «тирании» коалиции большинства обладает очевидной привлекательностью для членов данной коалиции, однако, учитывая высокую вероятность циклического развития политической ситуации, он связан и с определенными рисками. Представитель или партия, входящие сегодня в состав коалиции-победительницы, завтра могут оказаться в числе проигравших. Для того чтобы исключить такие риски, как утверждают некоторые авторы, законодательные собрания придерживаются принципа универсализма. Каждое местное сообщество обеспечивается любым местным

⁴ Бэрн (Baron, 1993) представил модель, в которой обеспечение местным общественным благом центральным правительством может иметь столь же неоднозначные результаты.

общественным благом из числа тех, которые предоставляются центральным правительством.⁵

Если уровни обеспечения благом G_L для каждого местного сообщества выбираются законодательным собранием высшего уровня власти, придерживающимся принципа универсализма, то можно ожидать, что при тех предпочтениях граждан, которые отображены на рис. 10.1, сообщества получают это благо в количествах A_2 , B_2 и C_2 . Однако имеющиеся эмпирические данные позволяют предположить, что на практике граждане с высоким уровнем спроса на общественные блага обладают более значительным влиянием в законодательных органах (Weingast and Marshall, 1988; Hall and Grofman, 1990). Следовательно, вместо набора объемов предоставляемого блага A_2 , B_2 и C_2 будет иметь место набор A_3 , B_3 и C_3 .

Часто влияние географического представительства, по-видимому, заключается не в том, что центральное правительство обеспечивает каждое местное сообщество каким-либо конкретным местным общественным благом, а в том, что сообществам предоставляются различные местные общественные блага. Каждый представитель сообществ в федеральном законодательном собрании предлагает свой «любимый проект», которые его избирателям хотелось бы профинансировать за счет средств федерального правительства. Применение принципа универсализма приводит к исполнению всех желаний такого рода.

Модель, объясняющая причины данного явления, предложена Шварцем (Schwartz, 1994). Согласно данной модели, каждый представитель заинтересован только в своем переизбрании, а его избирателей интересует только осуществление их любимых проектов. Избиратели игнорируют издержки, связанные с осуществлением этих проектов, которые ложатся на федеративное сообщество в целом, и в результате центральное правительство предоставляет такие наборы местных общественных благ, которые были бы отвергнуты отдельными местными сообществами, если бы выбор осуществлялся ими. В итоге каждое местное общественное благо предоставляется в *избыточном* количестве.

10.3. Межбюджетные гранты при федерализме

Одна из важных особенностей федеративных систем заключается в том, что один уровень государственной власти может не заниматься фактическим

⁵ Объяснение универсализма, в меньшей степени зависимое от допущения эгоистической максимизации полезности, могло бы сводиться к тому, что членами собраний движет чувство справедливости, побуждающее их к единообразному применению законодательства. См. работы Уэйнгаста (Weingast, 1979), Нио и Ордешука (Niou and Ordeshook, 1985) и Уэйнгаста и Маршалла (Weingast and Marshall, 1988).

обеспечением другого уровня некоторым общественным благом, а попросту переводить на этот другой уровень денежные средства, необходимые для обеспечения данного блага. Такие межуровневые гранты обычно поступают с высших уровней власти на низшие, но встречаются и обратные ситуации. Так, бюджет Европейского союза формируется из грантов, поступающих от правительств 15 стран-членов Союза. В этом разделе мы исследуем свойства таких грантов. Вначале мы рассмотрим нормативную аргументацию, обосновывающую существование таких грантов, а затем обратимся к эмпирическим свидетельствам, характеризующим их последствия.

10.3.1. Межбюджетные гранты в целях достижения Парето-оптимальности

Межбюджетные гранты могут улучшать размещение ресурсов в тех случаях, когда обеспечиваемое на местном уровне общественное благо имеет положительные внешние эффекты. Одним из примеров подобных общественных благ являются шоссе и дороги. В некоторых федеративных государствах — например, в США — каждый региональный орган власти несет ответственность за строительство и содержание дорог на территории своей политической юрисдикции. Однако помимо граждан данного региона этими дорогами пользуются и граждане других регионов. Для достижения Парето-оптимального состояния необходимо измерить спрос на содержание и строительство этих дорог путем суммирования потребностей всех пользователей дорог — как граждан данного региона, так и всех остальных. Однако политическая система позволяет учитывать только спрос граждан данной территории на дороги в ее пределах. Потребность в дорогах всех граждан страны недооценивается, вследствие чего услуги дорожной сети предоставляются в количестве, меньшем, чем Парето-оптимальное.

В данном примере обеспечение дорогами, осуществляемое одним сообществом, имеет *положительный внешний эффект* для других сообществ, и эта проблема может быть исследована подобно любой иной проблеме, связанной с внешними эффектами. Данная проблема абсолютно идентична проблеме, которая была проанализирована в разделе 2.6, за тем исключением, что в этом случае внешний эффект является симметричным. Если имеются два сообщества — A и B , то количество данного общественного блага, потребляемое сообществом A — G_A — равно сумме обеспечиваемого этим сообществом объема услуг дорожной сети — R_A — и некоторой доли объема услуг дорожной сети, предоставляемого сообществом B — $s_A R_B$, причем $0 < s_A < 1$; эта же логика применима и в отношении сообщества B :

$$G_A = R_A + s_A R_B, \quad G_B = R_B + s_B R_A \quad (10.1)$$

Если все граждане в сообществе A имеют одинаковый доход Y_A и одинаковые функции полезности $U_A(X_A, G_A)$, то они единогласно согласятся построить такое количество дорог, которое обеспечит максимизацию следующей функции Лагранжа:

$$L_I = U_A(x_A, G_A) + \lambda(Y_A - P_x x_A - P_r R_A), \quad (10.2)$$

где P_x и P_r — цены частного блага X и дорог, а G_A удовлетворяет условию (10.1). Максимизация выражения (10.2) приводит к хорошо знакомому условию первого порядка:

$$(\partial U_A / \partial G_A) / (\partial U_A / \partial X_A) = P_r / P_x. \quad (10.3)$$

Аналогичное условие может быть выведено для типичного гражданина сообщества B (все граждане сообщества B также имеют одинаковые функции полезности).

Для того чтобы получить Парето-оптимальное количество дорог, мы максимизируем полезность типичного гражданина сообщества A по отношению к четырем переменным принятия решений X_A, X_B, R_A и R_B , при соблюдении ограничений в виде постоянства полезности типичного гражданина сообщества B остается постоянной и совокупного бюджетного ограничения.

$$L_{PO} = U_A(X_A, G_A) + \lambda(\bar{U}_B - U_B(x_B, G_B)) + \gamma(Y_A + Y_B - P_x x_A - P_x x_B - P_r R_A - P_r R_B). \quad (10.4)$$

Отсюда вытекают четыре условия первого порядка:

$$\begin{aligned} (\partial L_{PO} / \partial X_A) &= (\partial U_A / \partial X_A) - \gamma P_x = 0; \\ (\partial L_{PO} / \partial X_B) &= (\partial U_B / \partial X_B) - \gamma P_x = 0; \\ (\partial L_{PO} / \partial R_A) &= (\partial U_A / \partial G_A)(\partial G_A / \partial R_A) - \lambda((\partial U_B / \partial G_B)(\partial G_B / \partial R_A)) - \gamma P_r = 0; \\ (\partial L_{PO} / \partial R_B) &= (\partial U_A / \partial G_A)(\partial G_A / \partial R_B) - \lambda((\partial U_B / \partial G_B)(\partial G_B / \partial R_B)) - \gamma P_r = 0. \end{aligned} \quad (10.5)$$

Из выражения (10.1) имеем

$$\partial G_A / \partial R_A = 1, \quad \partial G_A / \partial R_B = s_B, \quad \partial G_B / \partial R_B = 1, \quad \partial G_B / \partial R_A = s_A. \quad (10.6)$$

Подставляя выражения (10.6) в выражения (10.5) и преобразуя результаты, получаем:⁶

$$\begin{aligned} (\partial U_A / \partial G_A) / (\partial U_A / \partial X_A) &= P_r / P_x = s_B((\partial U_B / \partial G_B) / (\partial U_B / \partial X_B)); \\ (\partial U_B / \partial G_B)(\partial U_B / \partial X_B) &= P_r / P_x = s_A((\partial U_A / \partial G_A) / (\partial U_A / \partial X_A)). \end{aligned} \quad (10.7)$$

Уравнение (10.3) определяет условие, которое выполняется в том случае, если типичный гражданин сообщества A максимизирует свою полезность, игнорируя последствия этого решения для сообщества B . Подставляя это условие в выражения (10.7), получаем следующее:

⁶ Ср. с аналогичным выводом для экстерналий — см. уравнения (2.34)–(2.41).

$$\begin{aligned} (\partial U_A / \partial G_A) / (\partial U_A / \partial X_A) &= (1 - s_B)(P_r / P_x); \\ (\partial U_B / \partial G_B) / (\partial U_B / \partial X_B) &= (1 - s_A)(P_r / P_x). \end{aligned} \quad (10.8)$$

Для того чтобы добиться Парето-оптимального обеспечения дорогами двух этих сообществ, необходимо предложить сообществу субсидию Пигу, выплачиваемую на каждый километр профинансированных им дорог и равную внешним эффектам от этих дорог для другого сообщества.

Одним из способов достижения такого результата является взимание органом власти более высокого уровня неискажающих (аккордных) налоговых платежей с обеих сообществ с последующим предоставлением каждой из них субсидий в форме *долевых грантов*. Влияние предоставления долевого гранта на закупки, осуществляемые местным сообществом, показано на рис. 10.2.

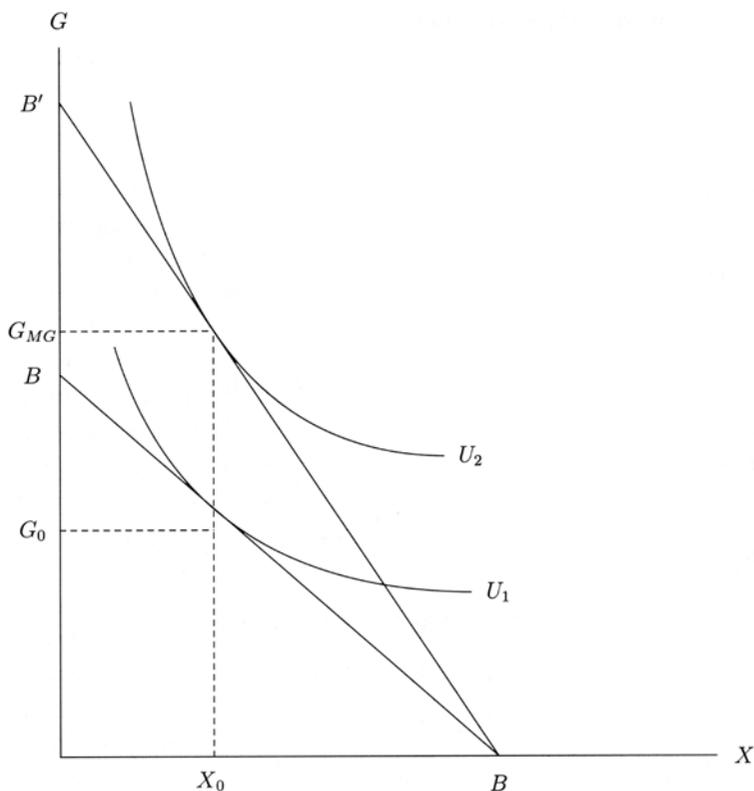


Рис. 10.2. Влияние долевого гранта

При отсутствии каких-либо грантов сообщество сталкивается с бюджетным ограничением *BB* и приобретает частное благо в количестве X_0 и общественное благо в количестве G_0 . Предоставление 50%-ного долевого

гранта приводит к тому, что федеральное правительство приобретает одну единицу блага G на каждую единицу этого же блага, приобретенную местным сообществом, что эквивалентно 50%-ному снижению цены на благо G для этого сообщества. В результате линия бюджетного ограничения сообщества смещается в положение BB' , и теперь сообщество приобретает общественное благо в количестве G_{MG} . Если G — нормальное благо, то как эффект замещения, так и эффект дохода долевого гранта приводят к увеличению приобретаемого количества G . Однако по отношению к потреблению частного блага X эти два эффекта действуют в противоположных направлениях и их суммарным результатом может оказаться уменьшение приобретаемого количества блага X . В этом случае увеличение приобретаемого количества блага G , вызванное предоставлением долевого гранта, будет *больше*, чем денежная сумма, фактически переведенная центральным правительством местному органу власти. Таким образом, долевые гранты представляют собой потенциально мощное средство оказания влияния на структуру расходов местных сообществ.

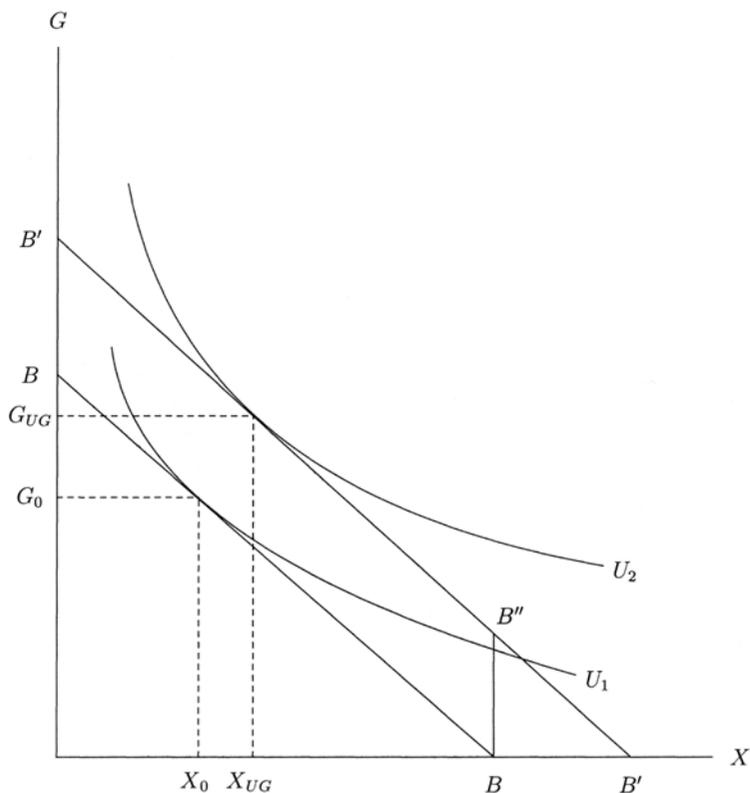


Рис. 10.3. Влияние нецелевого и целевого неискажающих грантов

Второй часто используемой формой межбюджетного гранта является *нецелевой*, или *общий*, грант. Как следует из названия, такой грант предоставляется без каких-либо условий и оставляет местному органу власти свободу использовать полученные средства по своему усмотрению, включая использование гранта взамен *налоговых расходов*, — т. е. для уменьшения местных налогов, взимаемых с некоторых или со всех граждан сообщества, что позволит им использовать некоторую часть гранта для увеличения их частного потребления. Последствия предоставления нецелевого гранта иллюстрирует рис. 10.3.

При отсутствии гранта бюджетное ограничение сообщества характеризуется линией BB и оно приобретает два указанных выше блага в количествах X_0 и G_0 . Получение нецелевого гранта позволяет сообществу увеличить потребление частного блага на величину $B' - B$ в том случае, если оно предложит весь грант в виде сокращения налога, или же увеличить потребление общественного блага на эту же величину. Линия бюджетного ограничения сообщества смещается в положение $B'B'$, и теперь оно приобретает общественное благо в количестве G_{UG} и частное благо в количестве X_{UG} . Если G и X являются нормальными благами, то приобретаемые количества обоих благ увеличиваются. Единственное воздействие нецелевого гранта на количество приобретаемых местных общественных благ вытекает из эффекта дохода, и, следовательно, можно ожидать, что предоставление такого гранта приведет к менее значительному увеличению расходов местного сообщества на общественные блага по сравнению с долевым грантом.

Третьей разновидностью межбюджетных грантов является *целевой*, или *категориальный*, грант. Целевые гранты могут быть использованы для финансирования только тех программ, на которые они выделены, однако они похожи на нецелевые гранты в том отношении, что не накладывают на местные власти никаких ограничений в части расходования каких-либо конкретных сумм собственных средств на эти программы. Таким образом, категориальные гранты также дают местным органам власти возможность уменьшить взимаемые ими налоги. Целевой грант не позволяет сообществу уменьшить свое потребление того общественного блага, для которого он выделен, ниже уровня, обусловленного грантом. Следовательно, предоставление целевого гранта той же величины, что и только что рассмотренный нецелевой грант, могло бы сместить линию бюджетного ограничения сообщества на расстояние $B' - B$ от точки B по оси X (см. рис. 10.3). Новое бюджетное ограничение характеризуется ломаная линия $BB''B'$. Если количество общественного блага, которое было бы приобретено сообществом при отсутствии категориального гранта, превышает величину этого гранта (именно такой случай представлен на рис. 10.3), то единственное воздействие этого гранта на приобретаемые количества двух благ опять-таки обусловлено исключительно эффектом дохода и мы имеем точно такой же результат, какой наблюдался бы в случае предоставления гранта без каких-либо условий. Если же количество общественного блага,

которое было бы приобретено сообществом при отсутствии категориального гранта, меньше величины гранта, то в этом случае предоставление этого гранта приводит к увеличению приобретаемого количества общественного блага до определенного грантом уровня. Очевидно, что из трех рассмотренных нами разновидностей грантов долевые гранты дают центральному правительству «наибольшую отдачу» в смысле влияния на направленность расходов местных органов власти и в силу этого они в наибольшей степени совместимы с той логикой «внешних эффектов», которая лежит в обосновании межбюджетных грантов.

Альтернативным обоснованием межбюджетных грантов является необходимость компенсации различий в фискальных возможностях между сообществами. Рассмотрим вновь наш пример, используя рис. 10.1 и исходя из того, что сообщество *A* желает приобретать два общественных блага в меньших количествах по той причине, что ее граждане имеют доходы ниже, чем в *B* и *C*. Следуя той аргументации в пользу Парето-оптимального перераспределения благ, что была представлена в главе 3, граждане сообществ *B* и *C* могут извлечь некоторую полезность из передачи денежных средств сообществу *A*. Таким образом, введение пропорционального или прогрессивного федерального подоходного налога в сочетании с предоставлением сообществу *A* федерального гранта могло бы стать формой Парето-оптимального перераспределения благ.

Если граждане сообщества *A* предпочитают меньшие количества общественных благ, чем граждане сообществ *B* и *C*, по причине, что они беднее последних, то потребление частных благ в сообществе *A* также будет меньшим, чем в двух других сообществах. В этом случае, если граждане сообществ *B* и *C* просто желают повысить благосостояние граждан сообщества *A* при помощи межбюджетных грантов, они сделают это, проголосовав за выделение данному сообществу *нецелевого* гранта. Такой грант позволяет гражданам из сообщества *A* использовать средства по своему усмотрению и тем самым распределить эти средства между общественным и частным благами так, чтобы максимизировать свои полезности. Это та форма межбюджетного гранта, которая в наибольшей степени совместима с принципом суверенитета гражданина/потребителя. Таким образом, логика, определяющая выбор оптимальной формы межбюджетного гранта, может быть диаметрально противоположной, когда целью является достижение Парето-оптимального состояния: в то время как долевые гранты предпочтительнее в деле корректировки неэффективностей, возникающих вследствие межбюджетных внешних эффектов; нецелевые гранты оптимальны для устранения «межличностных экстерналий», возникающих, когда резиденты богатых сообществ наблюдают положение людей в более бедных сообществах.

Иногда утверждается, что межбюджетные гранты более бедным сообществам необходимы не просто для того, чтобы позволить гражданам этих

сообществ повысить свое благосостояние так, как они считают нужным, за счет увеличения потребления ими как частных, так и общественных благ, но скорее для того, чтобы позволить им (побудить их) увеличить приобретаемые ими количества конкретных, *обеспечиваемых правительством* благ. Граждане богатых сообществ извлекают полезность из дополнительного потребления бедным сообществом только определенных общественных благ. Одним из примеров таких благ может служить образование. Если сообщество A должно обеспечивать получение образования гражданам за счет его собственных налоговых поступлений, медианный избиратель отдаст предпочтению уровню образования A_2 . Но граждане сообществ B и C могут полагать, что ни один ребенок не должен получать образование в объеме, меньшем, чем, скажем, тот, который предусматривается позицией B_2 . В таком случае для достижения Парето-оптимального состояния могут понадобиться долевые или целевые федеральные гранты, предоставляемые местным сообществам для развития системы образования.

Существуют и другие факторы, влияющие на характер и размеры межбюджетных грантов, но многие из них представляют собой гипотезы, объясняющие, почему эти гранты существуют *в реальной действительности*, а не почему они *должны* существовать. Поэтому мы займемся их рассмотрением в следующем подразделе.

10.3.2. Эмпирические свидетельства относительно межбюджетных грантов

Анализ межбюджетных грантов приводит к весьма ясным прогнозам относительно их влияния на расходы местных органов власти. Если бюджет местного органа власти составляет, скажем, 5% от совокупного дохода жителей данной местности, а эластичность спроса на местное общественное благо по отношению к доходу равна единице, то 5% любого блочного (не долевого) гранта, предоставляемого местному органу власти, будут направлены в конечном счете на увеличение расходов местных властей, а остальная часть гранта будет распределена между частным потреблением и сбережениями резидентов, так как на такой не долевого грант оказывает влияние только эффект дохода. Однако этот несложный прогноз постоянно опровергается в эмпирических работах. Было установлено, что увеличение расходов местных органов власти составляло от 25 до более чем 200% от сумм полученных грантов, причем средняя расчетная величина такого увеличения превышает 50%.⁷ Деньги,

⁷ Цифра 25% взята из работы Гремлиха и Гальпера. В работе Курноу (Kurnow, 1963), самой ранней из работ, перечисленных Гремлихом (Gramlich, 1977) в его обзоре эмпирической литературы (Gramlich, 1977), приводятся оценки увеличений расходов местных властей, составляющие 245% от величины гранта.

передаваемые центральным правительством местным органам власти, по большей части «прилипают на месте приземления» — в бюджетах местных властей. Этот результат настолько широко распространен, что он получил особое название — «*эффект липучки*».

Такое постоянное и впечатляющее опровержение предсказаний простой модели межбюджетных грантов привело к появлению большого числа работ, авторы которых либо переделывали модель, пытаясь приспособить ее к эмпирическим данным, либо перерабатывали данные, стараясь подогнать их под модель.⁸ Эта литература слишком обширна для того, чтобы подробно рассматривать ее здесь. Поэтому мы ограничимся исследованием двух объяснений «эффекта липучки», основанных на логике общественного выбора и вкратце рассмотрим критические замечания эконометрического характера.

Одно из объяснений «эффекта липучки» оперирует понятием «*фискальной иллюзии*» (Courant, Gramlich and Rubinfeld, 1979; Oates, 1979). Танци (Tanzi, 1980) проследил развитие концепции фискальной иллюзии, начиная с трудов Джона Стюарта Милля, а также цитирует в качестве источника Парето. Однако заслуга установления важного значения фискальной иллюзии для позитивной теории государственного управления принадлежит итальянскому экономисту Пувиани (Puviani, 1897, 1903) (см. также анализ этого вопроса у Бьюкенена (Buchanan, 1967, pp. 126–143)). В общем виде идея «фискальной иллюзии» заключается в том, что существуют определенные источники государственных доходов, которые не наблюдаются или не полностью наблюдаются гражданами государств. При расходовании средств, поступивших из этих источников, все граждане или некоторая их часть получают выгоды и поддержка правительства возрастает. Поскольку граждане не осведомлены об источнике таких расходов, они не осознают тяготы, связанные с повышением налогов или с отказом от снижения налогов, за счет которых было обеспечено данное увеличение расходов. Таким образом, расходование средств, источники поступления которых скрыты от взоров граждан благодаря «фискальной иллюзии», будет увеличивать популярность правительства и, следовательно, те члены правительства, которые стремятся обеспечить свое переизбрание, имеют очевидные стимулы для расходования любых поступлений, подпадающих под действие «фискальной иллюзии» и ищут доходы, обладающие такой характеристикой. Что касается межбюджетных грантов, аргументация сторонников концепции «фискальной иллюзии» состоит в том, что избиратели не осознают, что эти гранты в неявной форме предоставляются *им*, а не лицам, входящим в состав местных органов власти, и что поэтому все эти денежные средства могли бы быть переданы избирателям, если бы люди,

⁸ Обзоры этих работ см. у Гремлиха (Gramlich, 1977), Инмана (Inman, 1979), Фишера (Fisher, 1982), Хейнделса и Смолдерса (Heyndels and Smolders, 1994, 1995), Хайнса и Тэлера (Hines and Thaler, 1995), Беккера (Becker, 1996), Бэйли и Коннолли (Bailey and Connolly, 1998).

находящиеся у власти, приняли такое решение. Непонимание гражданами экономической природы межбюджетных грантов приводит к возникновению «фискальной иллюзии» в отношении этих грантов. Эта «фискальная иллюзия» *позволяет* членам местных органов власти расходовать на свои цели более значительную долю грантов, чем та, которая могла бы обеспечить максимизацию полезностей избирателей. Местные власти пользуются этой возможностью, чем и объясняется «парадокс», связанный с существованием «эффекта липучки».

Вышеприведенное объяснение «эффекта липучки» основано на мотивации выборных руководителей местных органов власти повысить свою популярность. Второе объяснение «эффекта липучки» делает упор на мотивацию невыборных должностных лиц местных органов власти, образующих их бюрократические аппараты. Нисканен (Niskanen, 1971) предложил гипотезу, согласно которой бюрократы из государственного аппарата стремятся максимизировать размеры бюджетов своих учреждений. В основе его теории также положено наличие информационной асимметрии, однако в этом случае с нехваткой информации сталкиваются выборные члены органов власти и эксплуатируются обладающими информацией назначаемыми бюрократами.⁹ Объяснение «эффекта липучки», основанное на данной теории, могло бы выглядеть следующим образом: центральное правительство предоставляет местному органу власти целевой грант на нужды образования. Этот грант меньше текущих расходов местного органа власти на образование, следовательно, он эквивалентен нецелевому гранту и его предоставление должно привести лишь к умеренному увеличению расходов на образование в данной местности. Однако бюрократы из местной системы образования полны решимости израсходовать данные средства и воспользоваться неведением выбранных политиков относительно затрат и выгод системы образования для того, чтобы убедить их в том, что эти деньги «реально необходимы для улучшения качества обучения в местных школах». В итоге значительная часть гранта оказывается в бюджете местной системы образования в качестве *дополнительных расходов*.¹⁰

Прогноз относительно умеренного воздействия межбюджетных грантов на местные бюджеты оправдывается только в отношении нецелевых и (большой части) целевых грантов. Влияние долевых грантов на бюджеты может быть

⁹ Теория Нисканена рассматривается в главе 16 наряду со связанной с ней теорией Бреннана и Бьюкенена (Brennan and Buchanan, 1980).

¹⁰ Объяснение «эффекта липучки», предложенное Уайльдом (Wilde, 1968, 1971), до некоторой степени предвосхищает модель Нисканена. Эмпирические данные в поддержку объяснения этого эффекта с точки зрения власти бюрократии представили Шнейдер и Чжи, продемонстрировавшие, что та степень конкуренции между органами власти, которая предположительно уменьшает монополистическую власть бюрократического аппарата, уменьшает и величину «эффекта липучки» (Schneider and Ji, 1987).

значительным. Однако не всегда бывает легко определить характер гранта, и поэтому некоторые долевого гранты были учтены в тех эмпирических исследованиях, которые обнаружили «эффект липучки». Таково одно из возможных эмпирических объяснений существования этого эффекта.

Другое относящееся к проблеме объяснение состоит в том, что целевой грант может *в неявной форме* представлять собой долевого грант (Chernick, 1979). Когда центральное правительство решает предоставить местному сообществу целевой грант на нужды образования, оно предположительно поступает таким образом потому, что желает, чтобы местный орган власти расходовал больше средств на образование. Если местный орган власти решает использовать большую часть гранта для сокращения налогов, а не для увеличения ассигнований на образование, то центральное правительство не достигает своей цели. Этот результат может значительно уменьшить вероятность получения сообществом подобного гранта от центрального правительства в будущем. Если члены местного органа власти осознают это (а если они не осознают, то члены центрального правительства, скорее всего, сумеют уведомить их об этой опасности), то они будут рассматривать целевой грант как долевого и увеличат бюджет своей системы образования на сумму, превышающую то увеличение, которое гарантируется за счет одного лишь влияния гранта на доходы граждан сообщества. Для местных политиков, занимающих выборные должности, лучше получить деньги от центрального правительства даже при условии их обязательного расходования на нужды образования, чем вообще не получить их.

Несколько критических замечаний было сделано в отношении эконометрических расчетов, оценивающих «эффект липучки». Однако уточнение эконометрических оценок само по себе, по-видимому, не способно опровергнуть существования этого эффекта.¹¹ Возможно, наиболее простая и тем не менее потенциально самая опустошительная атака на эти эмпирические свидетельства была предпринята Беккер (Becker, 1996). Она сумела устранить «эффект липучки» путем простой замены обычно используемой линейной формы функции на логарифмическую. Во многих эконометрических исследованиях такие замены оказывают лишь скромное влияние на конечные выводы. Полученное в данной работе впечатляющее изменение результатов заслуживает внимания. Однако пока результаты, полученные Беккер, не подтверждены на других множествах данных, мы должны по-прежнему исходить из того, что значительная доля денежных средств, выделяемых в качестве федеральных грантов, оседает на уровне местных органов власти.¹²

¹¹ См. обзор и проверки, выполненные Уайкоффом (Wysckoff, 1991).

¹² Уорthingтон и Деллери (Worthington and Dellery, 1999) подтвердили результаты, полученные Беккер, используя данные о грантах в Австралии.

10.4. Почему при федерализме правительство может быть «слишком большим» или «слишком маленьким»

Во многих работах, посвященных проблемам общественного выбора, а также «эффекту липучки», так или иначе утверждается, что правительство разрастается и по мере своего роста становится *слишком большим* — в том смысле, что его размеры превышают те, при которых была бы обеспечена максимизация полезности медианного избирателя или максимизация некоторой функции благосостояния, определенной относительно полезностей членов данного сообщества. Однако имеются некоторые основания полагать, что в демократическом обществе по крайней мере отдельные части государственного сектора могут быть слишком малы. Эта опасность особенно вероятна в таком федеративном государстве, где существует система географического представительства.¹³

Для того чтобы показать, каким образом государственные расходы могут быть одновременно слишком велики и слишком малы, допустим, что у нас имеется федеративное государство с двумя уровнями государственной власти. Но вместо того, чтобы считать, что решающее значение имеют предпочтения медианного или репрезентативного избирателя, как это было в двух моделях, представленных ранее в этой главе, мы будем теперь исходить из того, что решающее значение имеют предпочтения членов органов власти. Допустим, что главной целью выборных должностных лиц является переизбрание. Чем больше средств расходует правительство при сохранении налогов на постоянном уровне, тем удовлетвореннее будут избиратели и тем выше будет вероятность переизбрания действующих должностных лиц. Считая, что эта вероятность возрастает с убывающей скоростью, мы можем изобразить предельные ценности расходов выборных руководителей местных органов власти и федерального правительства соответственно в виде линий MV_L и MV_F на рис. 10.4, *a* и *b*. (Если бы мы исходили из того, что решающими являются предпочтения чиновников бюрократического аппарата и что эти чиновники стремятся к максимизации бюджетов, то в этом случае данные кривые характеризовали бы предельные полезности бюрократов из местных органов власти и из федерального правительства.)

Если трата денег позволяет завоевывать голоса избирателей, то *ceteris paribus* повышение налогов приводит к потере голосов. Линии MC_L и MC_F на рис. 10.4, *a* и *b* представляют предельные издержки из-за падения популярности, которое вызывается повышением сборов в целях финансирования расходов на двух уровнях власти.

¹³ Одним из первых исследователей, доказывавших с позиций общественного выбора, что в демократическом обществе правительство может быть слишком маленьким, был Даунс (Downs, 1961).

Если конституция закрепляет обеспечение местными общественными благами за местными органами власти, а обеспечение общенациональными общественными благами за федеральным уровнем, то местные и федеральные власти выбирают предоставляемые количества благ G_L^0 и G_F^0 , при которых предельный прирост вероятности переизбрания вследствие увеличения расходов в точности равен снижению вероятности переизбрания вследствие увеличения налогов.

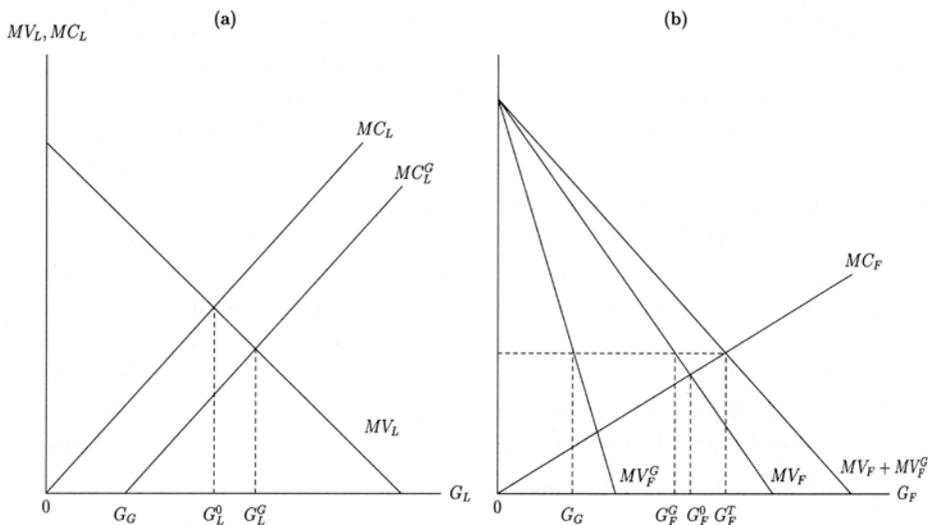


Рис. 10.4. Влияние грантов на государственные расходы при федеративной системе государственного устройства

Допустим теперь, что представители граждан в общенациональном законодательном собрании выбираются по географическому принципу и что это собрание имеет право либо непосредственно заниматься предоставлением местных общественных благ, либо предоставлять местным органам власти гранты на эти цели. В таком случае представители граждан могут повысить свои шансы на переизбрание за счет увеличения расходов как на общенациональные общественные блага, так и на местные общественные блага. Пусть MV_F^G на рис. 10.4 b характеризует предельную ценность увеличений местных расходов для членов общенационального законодательного органа с точки зрения достижения этой цели. Тогда предельная ценность расходов федерального уровня власти как на общенациональные, так и на местные общественные блага равна $MV_F + MV_F^G$. Новый уровень суммарных расходов федерального правительства, включающих в себя гранты местным органам власти или непосредственные приобретения местных общественных благ, равен G_F^T ; эта величина складывается из расходов центрального правительства на общенациональные общественные блага — G_F^G — и из суммы грантов

или непосредственных расходов на местные общественные блага — G_G ($G_G = G_F^T - G_F^G$). Общие расходы центрального правительства возрастают; его расходы на общенациональные общественные блага снижаются с G_F^0 до G_F^G . Финансирование местных общественных благ за счет федеральных доходов привело к вытеснению из федерального бюджета некоторых общенациональных общественных благ. Если G_F^0 представляет собой оптимальный уровень расходов на общенациональные общественные блага, то перенос финансирования некоторых статей бюджетов местных органов власти на федеральный уровень будет иметь своим результатом *слишком малые* расходы федерального бюджета на общенациональные общественные блага.¹⁴

Обратившись к местному уровню власти (рис. 10.4 а), мы видим, что грант в размере G_G приводит к смещению графика предельных издержек местных властей в положение MC_L^G . Новый уровень расходов местных властей, включая грант, равен G_L^G . Даже если мы исходим из того, что грант был блочным, а не долевым, этот грант, давая местным властям возможность в какой-то степени уменьшить налоги, понижает их предельные издержки приобретения общественных благ и приводит к увеличению расходов на обеспечение местными общественными благами на величину $G_L^G - G_L^0$, превышающую то увеличение, которого мы могли бы ожидать в результате только эффекта дохода.¹⁵

Сопоставление рис. 10.4, а и b позволяет установить, что *итоговое влияние* межбюджетных трансфертов на общую величину государственного сектора является *позитивным*. Уменьшение расходов на общенациональные общественные блага ($G_F^G - G_F^0$) меньше, чем увеличение расходов на местные общественные блага — $G_L^G - G_L^0$. Таким образом, федеративная форма государственного устройства с географическим представительством и межбюджетными грантами может приводить к меньшим оптимальной величины расходам на общенациональном уровне и к большим этой величины на местном уровне.

Гроссман (Grossman, 1989a) протестировал прогноз, согласно которому межбюджетные гранты приводят к увеличению государственного сектора в целом, используя для этого данные по США — как структурные (относящиеся к одному моменту времени), так и по различным периодам (временным

¹⁴ Модель, в которой политическая конкуренция заставляет политиков, стремящихся к максимизации своей поддержки избирателями, выбирать Парето-оптимальные количества общественных благ, рассматривается в главе 12. Эта модель позволяет спрогнозировать снижение благосостояния вследствие предоставления центральному правительству права финансировать местные общественные блага, и итоговый результат, этого изображен на рис. 10.4, b.

¹⁵ Различие в результатах между этой моделью и той простой моделью грантов, которая использовалась в предыдущем разделе, появляется потому, что та модель неявно предполагает, что при отсутствии долевого гранта предельные издержки предоставления дополнительного количества общественных благ являются постоянными, в то время как здесь мы исходим из того, что предельные издержки *для политиков* являются возрастающими.

рядом).¹⁶ Его структурные оценки были выполнены для 1976–1977 гг. на основании данных по 48 штатам континентальной части США. Одно из множеств оценок приведено в следующем выражении:

$$G = 0,036^{**} + 6 \times E^{-5^{**}}TR + 4 \times E^{-6^{**}}Y + 1 \times E^{-4^{**}}FTR + 3 \times E^{-4}MFG$$

$$n = 48, \quad \tilde{R}^2 = 0,583 \quad (10.9)$$

** = значимо на уровне 5% * = значимо на уровне 10%

В данном уравнении G — величина налогов штата и местных налогов как доля от личного дохода; TR — сумма трансфертов штата местным сообществам, деленная на численность населения штата; FTR — федеральные трансферты штату, деленные на численность населения штата, и MFG — численность населения штата, деленная на число органов власти с множественными функциями управления в данном штате (в основном это органы власти городов и графств). Третья переменная не является значимой — в отличие от двух других. Положительный коэффициент перед TR указывает на увеличение общего размера государственного сектора в штате пропорционально росту средств, передаваемых с уровня администрации штата на уровень местных органов власти. Положительный коэффициент перед FTR свидетельствует о наличии «эффекта липучки». Из расчета Гроссмана следует, что эластичность расходов штата относительно величины федеральных грантов равна 31%. Его расчеты для временных рядов, выполненные с использованием данных о расходах федерального правительства, администраций штатов и местных органов власти, также подтверждают гипотезу, согласно которой наличие межбюджетных грантов в федеративной государственной системе приводит к увеличению общего размера государственного сектора.¹⁷

Несколько иная форма непродуктивного расходования государственных средств имеет место в том случае, когда два органа государственной власти конкурируют друг с другом, оспаривая право предоставлять одну и ту же услугу. В этом случае возникает проблема «общего пула», поскольку оба органа власти эксплуатируют один и тот же источник средств — ресурсы налогоплательщиков.¹⁸

Возможность того, что в условиях системы географического представительства лоббирование местных интересов будет приводить к включению в

¹⁶ Представленная выше модель представляет собой упрощенный вариант модели Гроссмана. Гораздо более сложную модель межбюджетных грантов в федеративной системе см. в работе Рено и ван Виндена (Renaud and van Winden, 1991).

¹⁷ Хотя Гроссман не проводил явных проверок на наличие в действительности «вытеснения» определенных расходов, тот факт, что один из прогнозов, сделанных на основании его модели, подтвердился, заставляет ожидать, что и другие выводы из этой модели, скорее всего, будут подтверждены эмпирическими данными.

¹⁸ См. модели и доказательства, приводимые Флауэрсом (Flowers, 1988), Миге (Migue, 1997) и Вреде (Wrede, 1999).

общенациональный бюджет местных проектов в ущерб общенациональным интересам, обсуждалась по большей части на примере США.¹⁹ Однако Европейский союз (ЕС) во многих отношениях представляет собой более ясный и более впечатляющий пример действия данного феномена. Важнейшим органом принятия решений в ЕС является *Совет*, заседающий в Брюсселе. Каждая страна-член Союза представлена в Совете делегатами, назначенными ее правительством. Таким образом, представительство в важнейшем органе принятия решений ЕС, как и в США, основано на географическом принципе.

Совет сталкивается с весьма суровым бюджетным ограничением. Его средства формируются из взносов стран-членов, которые уже натываются на верхнюю границу налоговых поступлений, будучи не в состоянии их мобилизовать (см. главу 22). Весь бюджет ЕС составляет менее 3% его ВВП. Таким образом, если какие-либо местные — в данном случае «местные» означают «национальные» — общественные программы попадают в бюджет ЕС, вероятность вытеснения из этого бюджета общественных благ общеевропейского значения оказывается весьма высокой.

С другой стороны, до 1991 г. Совет принимал решения, используя принцип консенсуса. Учитывая то, что было сказано об этом принципе в главе 4, можно было бы ожидать, что его применение будет препятствовать включению в бюджет ЕС программ обеспечения местными общественными благами и принудительного перераспределения, однако дело обстояло иначе. В действительности Совет, по-видимому, практиковал универсализм того же типа, который, по мнению многих, наблюдается в Конгрессе США. В табл. 10.1 приведена разбивка бюджетов ЕС 1985 и 1995 гг. по различным укрупненным статьям.

Таблица 10.1. *Распределение расходов Европейского союза по статьям бюджета в 1985 и 1995 гг. (в %)*

| | | 1985 | 1995 |
|-----------------------------|---|------|------|
| Перераспределение | Сельское хозяйство и рыболовство | 72,9 | 53,6 |
| | Региональная политика | 5,9 | 13,6 |
| | Социальная политика | 5,7 | 11,9 |
| Аллокационная эффективность | Научные исследования, энергетика, транспорт | 2,6 | 5,6 |
| | Внешняя политика | — | 6,2 |
| | Административные издержки | 4,6 | 5,1 |
| | Прочие расходы | 4,4 | 4,5 |

Источник: Goodman, 1996, pp. 101, 105–106.

На расходы чисто перераспределительного или преимущественно перераспределительного характера приходилось почти 85% бюджета ЕС в 1985 г.

¹⁹ См., например, работы Фирджона (Ferejohn, 1974) и Фиорины (Fiorina, 1977a).

и почти 80% — в 1995 г. Только 2,6% бюджета ЕС в 1985 г. приходилось на финансирование деятельности, которую вполне отчетливо можно было определить как связанную с обеспечением очевидных общественных благ. Даже если мы отнесем помощь ЕС странам, не входящим в состав Союза («внешняя политика»), к категории «Парето-оптимальное перераспределение» и тем самым сочтем ее видом деятельности по обеспечению аллокативной эффективности, ассигнования на повышение аллокативной эффективности составят всего лишь 11,2% бюджета ЕС в 1995 г.

Сегодня — как это и было всегда — крупнейшей из отдельных статей бюджета ЕС является субсидирование фермеров. Некто может утверждать, что на уровне отдельной страны такое субсидирование представляет одну из форм Парето-оптимального перераспределения. Граждане Франции получают некоторую полезность, видя рост благосостояния французских фермеров, и поэтому они готовы покупать продукты питания по более высоким ценам и платить более высокие налоги ради субсидирования своих фермеров. Однако было бы трудно использовать этот аргумент на уровне ЕС в целом. Для этого пришлось бы доказать, что средний гражданин, скажем Португалии, получает полезность, видя рост благосостояния французских фермеров, *даже если средний французский фермер богаче среднего гражданина Португалии*. Доминирование аграрного перераспределения в бюджете ЕС объясняется проведением той же политики «бочонка с салом», которая привела к выделению крупных субсидий фермерам в Америке. В каждой из европейских стран недовольство фермеров может нанести правительству политический ущерб, и этот ущерб достаточно велик для того, чтобы побудить правительство усердно лоббировать выделение им щедрых субсидий.

Учитывая масштаб перераспределения в ЕС и размеры бюджета Союза, очевидно, что у ЕС не остается средств для финансирования обеспечения тех общеевропейских общественных благ, которые могли бы оправдать существование Союза, например общей внешней политики и обороны. Если исходить из того, что действительно *существуют* некоторые общеевропейские общественные блага, то перераспределительная политика ЕС, порождаемая его *конфедеративной* политической структурой с географическим представительством, до сих пор имела своим результатом слишком малые государственные расходы в той области, которая должна была бы оправдывать само существование ЕС, — в сфере предоставления этих общественных благ.

10.5. Проблема централизации при федерализме

Принятая в 1949 г. конституция Федеративной Республики Германии действительно создавала *федеративную* республику. Эта конституция закрепляла за «землями» — региональными административными единицами

Германии — конкретные источники налоговых поступлений, такие как подоходные налоги на физических лиц и налоги на прибыль корпораций, налоги на имущество и наследство. В 1950 г. примерно 40% всех налоговых поступлений в ФРГ были собраны региональными и местными органами власти. К 1995 г. этот показатель упал до всего лишь 7%, поскольку все важнейшие источники налоговых поступлений перешли в ведение федерального правительства (Blankart, 2000).

В 1929 г. в США расходы федерального правительства были более чем вдвое меньше расходов администраций штатов и местных органов власти. Сегодня они более чем на 50% *превышают* расходы штатов и местных органов власти.²⁰

Этот процесс централизации государственных финансов снова и снова повторялся во многих странах. Он настолько распространен, что некоторые европейцы именуют его «законом Попитца» — по имени германского ученого, более 70 лет тому назад рассматривавшего «силу притяжения центрального правительства».²¹

В работе Бланкарта (Blankart, 2000), описавшего действие закона Попитца в Германии во второй половине XX в., отмечается, что выборные члены законодательных органов земель охотно содействовали этому процессу, который лишал правительства их земель полномочий в сфере налогообложения. Они поступали таким образом для того, чтобы освободиться от необходимости конкурировать с другими землями в установлении ставок налогов. По существу, центральное правительство помогло организовать «картель» земельных правительств, устранивший конкуренцию в области налогообложения.

Описание процесса централизации в Канаде, имевшего место в тот же период, представленное Гроссманом и Уэстом (Grossman and West, 1994), весьма похоже на описание данного процесса в Германии, выполненное Бланкартом. Картель канадских провинций при участии центрального правительства обеспечил значительное уменьшение различий между ставками налогов в различных провинциях. Для уменьшения бремени конкуренции, ложившегося на провинции вследствие миграции по Тибу, были введены *уравнительные* гранты, предоставлявшиеся федеральным правительством правительствам отдельных провинций.

Картели, создаваемые органами власти низших уровней в целях устранения конкуренции в сфере налогообложения и миграции, обусловленной налоговыми соображениями, не просто содействовали централизации деятельности государства — они увеличивали масштаб этой деятельности. Механизмы этого процесса во многом совпадают с теми, что были описаны выше, когда речь шла о влиянии межуровневых грантов на размеры государственного сектора.

²⁰ См. табл. 21.1.

²¹ См. анализ этого вопроса в работах Вобеля (Vaubel, 1994) и Бланкарта (Blankart, 2000).

Гроссман и Уэст приводят эконометрические данные, позволяющие связать централизацию государственной деятельности в Канаде с ростом общей величины государственного сектора в этой стране. Для Германии Бланкарт приводит доказательства более косвенного характера в форме сравнения Германии и Швейцарии. В то время как в Германии после Второй мировой войны источники государственных доходов подверглись впечатляющей централизации, в Швейцарии они стали более децентрализованными. В течение того же периода темп роста государственного сектора в Германии на 20% превышал аналогичный показатель для Швейцарии.²²

Пример Швейцарии демонстрирует, что иногда закон Попитца может быть преодолен. Объяснить это достижение помогают некоторые особенности швейцарских политических институтов. Граждане Швейцарии имеют возможность подавать петиции о проведении референдумов, позволяющих пересматривать любые важные решения их выборного правительства. Такие референдумы часто использовались для отмены повышений государственных расходов и налогов. Некоторые местные сообщества по-прежнему используют прямую демократию, тем самым лишая представителей органов власти возможности подменять предпочтения граждан в отношении государственных программ своими собственными предпочтениями. И что наиболее важно, граждане Швейцарии до сих пор упорно сопротивлялись попыткам ослабить их непосредственный контроль над правительством, что выразилось, например, в неоднократном отклонении предложений о вступлении Швейцарии в ЕС.²³

Потенциально конституция может также помочь сохранить децентрализованную федеративную структуру государства путем ясного закрепления различных функций и различных источников доходов за различными уровнями государственной власти. Однако такое закрепление присутствовало в конституции ФРГ 1949 г. и было изменено путем простого внесения в конституцию поправок, способствовавших процессу централизации; то же самое имело место и в Канаде (Blankart, 2000; Grossman and West, 1994, p. 22). Раздел 8 конституции США содержит краткий и достаточно конкретный перечень функций федерального правительства, не считая первой функции из этого списка — «обеспечивать общую оборону и общее благополучие Соединенных Штатов». Это конституционное закрепление функций успешно предотвращало вмешательство центрального правительства в деятельность администраций штатов и местных органов власти в течение полутора столетий — до тех пор,

²² См. табл. 21.1.

²³ Дальнейший анализ примера Швейцарии см. в работе Фрея (Freu, 1994). Вобель (Vaubel, 1996) в результате сопоставления данных по разным странам также делает вывод о том, что референдумы по поводу увеличений федеральных налогов сдерживают процесс централизации. Он выявил несколько других факторов, сдерживающих централизацию, наиболее важным среди которых является давнее существование конституционного суда.

пока конституция не была «поправлена» путем ее реинтерпретации судебными органами в 30-е гг. Урок, который можно извлечь из этих примеров, заключается в том, что конституционное закрепление функций за различными уровнями власти должно сопровождаться введением процедур, затрудняющих внесение поправок в конституцию, и в том, что судебная власть должна быть непреклонной в вопросах толкования конституции; только при соблюдении этих условий конституция будет способна эффективно предотвращать эрозию федеративной структуры государства.²⁴

Библиографические заметки

К числу классических исследований федерализма в экономической и политологической литературе помимо самого «Федералиста» относятся работы Райкера (Riker, 1964), Элазара (Elazar, 1966), Фридриха (Friedrich, 1968), Оатса (Oates, 1972) и Бретона и Скотта (Breton and Scott, 1978).

Обзор работ последнего времени в области экономики/общественного выбора см. в работе Инмана и Рубинфельда (Inman and Rubinfeld, 1997).

Жиллетт (Gillette, 1997) предлагает общий анализ проблемы делегирования полномочий и конфликтов между органами власти, возникающих при федеративном государственном устройстве.

Штрumpf и Оберхольцер–Гее (Strumpf and Oberholzer–Gee, 2000) привели доказательства, свидетельствующие о том, что наличие географически концентрированных групп, обладающих сильными предпочтениями, может оказывать влияние на распределение ответственности в федеративной государственной системе.

Филиппов, Ордешук и Швецова (Filippov, Ordeshook and Shvestova, 2001) анализируют проблему предотвращения политической нестабильности в федеративных государственных системах.

²⁴ Аккерман (Ackerman, 1998) описывает события 1930-х гг., которые устранили конституционные барьеры, препятствовавшие расширению деятельности федерального правительства. Арансон (Aranson, 1992a, 1992b) рассказывает об отважных, но в конечном счете неудачных попытках Верховного суда США защитить федеративное устройство страны от атак, которым оно подверглось со стороны Конгресса. См. также работу Нисканена (Niskanen, 1992).

Филиппов, Ордешук и Швецова (Filippov, Ordeshook and Shvestova, 2001) в высшей степени скептически оценивают возможность защиты федерализма при помощи закрепления различных функций государственного управления за различными органами власти.