

Аллокация, перераспределение и общественный выбор

Некоторые люди относятся к конституциям с религиозной почтительностью и рассматривают их как ковчег Завета, слишком священный, чтобы к нему можно было прикасаться. Они приписывают людям предшествующей эпохи мудрость, превосходящую человеческую, и полагают, что их идеи не подлежат поправкам. Я хорошо знал эту эпоху, я принадлежал ей и работал с ней. Она имеет большие заслуги перед страной. Она была очень похожа на настоящее, но без опыта настоящего; и сорок лет опыта в правительстве так же ценно, как столетие чтения книг. Это то, что они сказали бы сами, если бы воскресли из мертвых. Несомненно, я не являюсь сторонником частых и непродуманных изменений в законах и конституциях. Я думаю, что было бы лучше мириться с небольшими несовершенствами, поскольку, когда о них уже известно, мы приноравливаем себя к ним и находим практические средства устранения плохих последствий, связанных с ними. Но я также знаю, что законы и институты должны развиваться вместе с прогрессом человеческой мысли. По мере того как она становится более развитой, более просвещенной, по мере того как делаются новые открытия, обнаруживаются новые истины, и с изменением обстоятельств меняются формы поведения и мнения, институты также должны развиваться и не отставать от времени. Мы могли бы с одинаковым основанием требовать как того, чтобы человек до сих пор носил то пальто, которое подходило ему, когда он был ребенком, так и того, чтобы цивилизованное общество оставалось всегда существовать при форме правления, установленной варварскими предками.

Томас Джефферсон

Для принятия коллективных решений требуются правила просто потому, что люди живут вместе. Тот факт, что они просто группируются в определенных географических областях, создает возможности и необходимость для осуществления коллективных действий. Одни коллективные решения могут принести выгоды всем вовлеченным в их принятие индивидам, другие — только некоторым из них. Даже когда выигрывает каждый, одни выигрывают больше, чем другие, и это поднимает вопрос о том, как распределяются выигрыши от торговли. Таким образом, варианты коллективного выбора

можно подразделить на две категории: те, что приносят выгоду всем членам сообщества, и те, что приносят выгоду одним и причиняют ущерб другим. Эти две категории соответствуют хорошо знакомому различию между движением из точки внутри границы Парето к точке на границе и движением вдоль этой границы, т. е. различию между аллокацией и перераспределением.

Потенциальные возможности по принятию коллективных решений, приносящих выгоды всем членам сообщества, несомненно, существуют до тех пор, пока есть законные основания называть группу людей, живущих по соседству друг с другом, сообществом. На тех же принципах существует и потенциал для перераспределения. Возникло ли государство для того, чтобы помогать своим членам в получении более значительных выигрышей от аллокативной эффективности, которые делаются возможными благодаря социальной организации и технологиям? Возникло ли государство для того, чтобы одни члены сообщества могли бы эксплуатировать других? Растет ли современное государство посредством обеспечения постоянно растущего количества коллективных выгод для сообщества или же его рост отражает эскалацию программ по перекачиванию богатства от одного сегмента сообщества к другому сегменту? Будут ли усилия различных групп по поиску ренты и перекачиванию богатства сдерживать потенциал по осуществлению шагов, приносящих выгоды всему обществу? Эти вопросы заинтриговали антропологов, экономистов и политологов. Они находятся в сердцевине литературы по общественному выбору.

Признание важности различия между аллокативными и перераспределительными решениями и признание необходимости принимать эти решения посредством отделенных друг от друга процедур голосования было одним из великих догадок Викасселя (Wicksell, 1896). На более фундаментальном уровне его вклад можно рассматривать как признание того факта, что характеристики результатов правительственных действий, аллокативных или перераспределительных решений, нельзя обсуждать, не учитывая затраты, которые понесли граждане через процесс голосования, чтобы достичь этих результатов. Этот последний аспект фактически игнорировался профессиональными экономистами в течение полувека, до тех пор пока не появилась литература по общественному выбору. Его можно трактовать как один из краеугольных камней данной литературы.

Хотя Викассель использовал различие между аллокативными и перераспределительными решениями, он делал акцент на первом типе решений. Он предполагал, что перераспределительные решения просто принимались в некий предыдущий момент времени. Это означало, что необходимо принимать лишь решения, касающиеся повышения аллокативной эффективности — решения, приносящие потенциальные выгоды всем. Здесь работа Викасселя бесспорно приобретает тона договорного и индивидуалистического подхода. Каждый гражданин принимает участие в процессе принятия коллективных

решений, чтобы достичь своих собственных целей, и через взаимный обмен коллективного принятия решений достигаются такие результаты, которые выгодны всем. Голосование позволяет достичь на рынке общественных благ тех же результатов, какие обеспечивает обмен на рынке частных благ. Этот договорный, основанный на принципе взаимного обмена подход к государству заложил основы значительной части теории общественного выбора, а также теории общественных расходов в системе общественных финансов, что наиболее заметно в работах Бьюкенена и Масгрейва.

Часто авторы подобных публикаций выражают очень оптимистичные настроения в отношении потенциальных возможностей принятия коллективных решений. В работе «Расчет согласия» Бьюкенен и Таллок описывают государственные институты, которые имеют более чем поверхностное сходство с институтами США и которые кажутся способными удовлетворять коллективные потребности общества. Однако перераспределительные решения отделены от решений, касающихся аллокативной эффективности, и единогласно принимаются на конституционной стадии. Таким образом, повседневная работа парламента ограничена принятием решений по тем вопросам, по которым потенциально возможно единогласие. За последние 30 лет было предложено несколько новых и превосходящих прежние процедур голосования. Все они имеют привлекательные черты, которые, по-видимому, позволяют разрешить большинство парадоксов коллективного выбора, если не все эти парадоксы. Все подобные процедуры способны к такому волшебству только тогда, когда их применение ограничено принятием решений относительно повышения аллокативной эффективности.

Авторы, сосредоточивающие внимание на перераспределении или игнорирующие различие между перераспределением и аллокацией, тем самым неявно смешивая оба эти аспекта, настроены заметно более пессимистично. Равновесий не существует. Их отсутствие позволяет тем, кто определяет повестку дня, диктовать результаты. Результатами всех процедур голосования можно манипулировать посредством стратегических искажений в предпочтениях, до тех пор пока кому-нибудь не позволят стать диктатором. Результаты могут быть Парето-неэффективными. Настроение этой новой «мрачной» науки точно передано Райкером (Riker, 1982). Интересно отметить, что в то время как Грин и Шапиро (Green and Shapiro, 1994) ссылаются на работу Эрроу, подвергая нападкам подход к анализу политической деятельности с точки зрения рационального выбора, Райкер, один из убежденнейших сторонников этого подхода, очень много ссылается на теорему о невозможности Эрроу и последующие разработки ученых, занимающихся общественными науками, ставя под сомнение «популистскую демократию», если вообще не нападая на нее. Мажоритарная демократия не может обеспечить результаты, максимизирующие какую-либо разновидность ФОБ, отвечающую «воле народа». Самое большое, на что может надеяться общество, — развитие и поддержание поли-

тических институтов, которые способны сместить плохого лидера в течение некоторого периода времени.

Трудно отрицать предложенную Райкером пессимистичную интерпретацию следствий из литературы по общественному выбору. Более того, его примеры и бесчисленное количество прочих примеров, которые можно было бы привести, весьма ярко иллюстрируют, что иногда имеют место предсказываемые теорией общественного выбора случаи нестабильности, неэффективности, манипуляций повесткой дня и другие болезни демократических механизмов принятия решений. Но я не склонен представлять достижения теории общественного выбора за последние 50 лет в виде перечня недостатков демократических процедур принятия решений. Существуют публикации, которые изображают более оптимистичную картину; правда, возможно, это больше картина того, что могло бы быть, а не того, что есть. Мы собираемся сделать набросок такой картины.

Сначала следует провести различие между решениями, связанными с повышением аллокативной эффективности и с перераспределением дохода и богатства. Несомненно, одно из крупных достижений теории общественного выбора состоит в подчеркивании важности этого различия, впервые отмеченного Викселлем. Отказ учитывать это различие при проектировании политических институтов препятствует такой работе с самого начала. Во-вторых, следует провести четкое различие между проектируемыми институтами для прямой демократии и проектируемыми институтами для электоральной политики.

Нигде важность различия между аллокативной эффективностью и перераспределением не ощущается более явно, чем в литературе, посвященной клубам и «голосованию ногами». Аллокативную эффективность можно повысить, когда индивиды с однородными вкусами в отношении наборов общественных благ формируют клубы и местные политические образования. Когда такие местные политические образования пытаются обеспечить программы по перераспределению и другие программы, нежеланные для некоторых налогоплательщиков, индивиды «голосуют ногами» и двигаются в сообщества, где таких программ не существует. В мобильном обществе на местном уровне перераспределение не может осуществляться, если те, кто должен платить за такое перераспределение, не готовы это делать. Подобно тому как предложения по перераспределению будут отбираться при правиле единогласия, оставляя только повышающие аллокативную эффективность предложения, так и единогласие, достигаемое безмолвно посредством «голосования ногами», исключит перераспределительные программы из местных бюджетов. Если требуется осуществить перераспределение в значительных масштабах, то оно должно иметь место на более высоких уровнях власти.

Пессимизм в отношении потенциальных возможностей демократических институтов в значительной степени проистекает из теоремы Эрроу и изоби-

лия теорем, сформулированных в качестве ее следствий. Цель поисков Эрроу состояла в обнаружении ФОБ, основанной на ранжировании альтернатив при агрегировании индивидуальных порядковых предпочтений. То, что ничего не было обнаружено, указывает на то, что межличностные сравнения полезности нужно делать либо напрямую через определенное правило принятия решений, либо косвенно, через ограничения, накладываемые на области предпочтений или типы проблем, которые можно решать.

Тот же самый вывод следует из литературы по реально оцененным функциям благосостояния. Функции порядковой полезности плюс постулат Парето не позволяют сделать выбор среди множества точек на границе Парето. Чтобы осуществить такой выбор, необходимо ввести дополнительные постулаты, содержащие более сильные оценочные суждения, чем те, что содержатся в постулате Парето. Большинство ученых воздержались от вынесения дополнительных оценочных суждений и не получили вывода о том, какая ФОБ должна быть отобрана среди Парето-предпочитаемого набора альтернатив. Те, кто ввел дополнительные оценочные постулаты, например Харшаньи (Harsanyi, 1955) и Нг (Ng, 1975), постоянно получали дополнительные варианты ФОБ, чьи аргументы были количественными полезностями граждан, подлежащими межличностным сравнениям.

Некоторые из новых процедур голосования агрегируют предлагаемую избирателями информацию по количественной полезности (процесс выявления спроса, аукционный процесс Смита, очковое голосование Хюлланда и Зекхаузера). Если их использование ограничено решениями, которые могут повысить аллокативную эффективность, то они содержат потенциал для достижения Парето-оптимальных аллокаций ресурсов. Экспериментальные исследования и некоторые ограниченные приложения показывают, что эти процедуры могут работать так, как предсказывает теория. Хотя каждая из этих процедур потенциально подвержена стратегическим и коалиционным манипуляциям, такое стратегическое поведение является как сложным, так и рискованным. Степень, с которой этими процедурами можно манипулировать, нужно продемонстрировать экспериментально, а не предполагать на основе гипотетических примеров и доказательств невозможности. Голосование посредством вето гарантировано от стратегического поведения и базируется только на информации о порядковой полезности. Таким образом, оно обеспечивает еще одну возможность для достижения Парето-оптимальной аллокации ресурсов при решении проблем, связанных с общественными благами или экстерналиями — возможность, которая позволила бы избежать неявного взвешивания количественных полезностей в пропорции к первоначальным доходам. Такое взвешивание является неотъемлемой чертой выявления спроса и аукционных процедур. Даже мажоритарное правило двух третей (64%) может способствовать избеганию циклов и достижению Парето-оптимальных аллокаций, *если* его использование ограничено определенными классами вопросов обеспече-

ния аллокативной эффективности, например выбором объемов производства общественных благ при фиксированных значениях налоговых ставок.

Все эти процедуры голосования предполагают, что голосуют те, чье благосостояние подвержено влиянию результатов процесса голосования, как это имеет место в прямой демократии. Если бы эти процедуры использовались комитетом представителей, то эти представители должны были бы быть избраны таким образом, чтобы каждая группа граждан была представлена в пропорции к их количеству в политическом сообществе. Требуется определить форму пропорционального представительства. Чтобы обеспечить соответствие между голосованием представителей и предпочтениями тех, кого они представляют, их (пере)избрание должно зависеть от фактических показателей того, как они голосовали при решении проблем, связанных с общественными благами или экстерналиями. Функция выбора власти (исполнительной) должна быть отделена от принятия решений по вопросам аллокативной эффективности. При такой реформе идеальная система пропорционального представительства отличалась бы от тех, что существуют в настоящее время. Пусть будет так. Системы пропорционального представительства, функционирующие сегодня, отражают лучшие идеи политических теоретиков, живших примерно полтора века назад. Сегодня нам известно больше, чем в то время. Мы знаем, что принятие решений относительно уровней расходов на национальную оборону, деятельность полиции и другие общественные блага является игрой с положительными суммами, в которых все могут в принципе выиграть. Формирование правительства через правило большинства представляет собой игру с нулевой суммой, в которой приблизительно половина представленных партий должна проиграть. Одни и те же институты и правила голосования неоптимальны для решения обеих задач.¹

Если полагать, что можно спроектировать политические институты для адекватного выявления изменений предпочтений относительно аллокативной эффективности, то остается проблема, как решать вопросы, связанные с перераспределением. При ответе на этот вопрос решающую роль играет признание того, что требуемые процедуры отличаются от тех, что используются при попытках получить выигрыши, связанные с аллокативной эффективностью. Признавая эту важную идею, авторы работ по общественному выбору далее двигаются в двух разных направлениях. Во-первых, неопределенность, присущая долгосрочной природе конституционных решений, может побудить индивидов в силу их личных интересов включить в конституцию определенные перераспределительные меры и защиту гражданских свобод. Потенциальная возможность перераспределения подобного типа может быть расширена через организацию конституционного совещания таким способом, чтобы максимизировать неопределенность относительно будущего положения

¹ Дальнейшее обсуждение см. в работе: Mueller (1996a, chs. 8–10).

или беспристрастность (например, конституция не вступает в силу, пока не пройдет несколько лет после ее ратификации). Парламенты могут свободно сосредоточиться на повышении аллокативной эффективности за счет того, что возможности осуществления редистрибутивных мероприятий ограничены конституционными гарантиями.

Литература, посвященная правилу большинства, указывает второй путь решения проблем, связанных с перераспределением прав собственности. Когда эти проблемы имеют бинарную природу и равную интенсивность, индивиды, имеющие противоположные мнения, могут предположить, что правило большинства может быть привлекательным для решения перераспределительных вопросов. Требование, согласно которому нуждающиеся в решении проблемы имеют бинарную природу, наводит на мысль о суде; и Верховный суд в США использовал правило большинства для решения перераспределительных вопросов (например, касающихся аборт и десегрегации школ). Другие институциональные устройства можно рассматривать после того, как мы признаем потребность в решении перераспределительных вопросов через использование процедур, отличных от тех, что применялись для обеспечения повышения аллокативной эффективности.

Альтернатива институционального разделения проблем аллокативной эффективности от проблем перераспределения и разрешению гражданам решать эти проблемы непосредственно состоит в том, чтобы ограничить роль граждан выбором агентов или множества агентов и делегировать этим агентам полномочия по решению указанных проблем. Здесь оказываются уместными модели, представленные в гл. 11 и 12, и эта литература содержит более оптимистичную точку зрения на результаты голосования, чем литература по комитетному голосованию в традиции Эрроу. Когда голосование ограничено парой кандидатов или партий, которые конкурируют за привилегию осуществлять правительственные функции или формировать правительство, существует равновесная пара платформ (гл. 12). Свойства этого равновесия (Парето-оптимальность, максимизация конкретной ФОБ), очевидно, не хуже свойств, достигаемых рынком (требуемым от него), или тех, что можно разумно требовать от процесса осуществления коллективного выбора. Эти результаты представляют результаты процедур коллективного принятия решений в радикально ином свете.

Существует много свидетельств, согласующихся с этой моделью электоральной конкуренции. Хотя литература по заикливанью предполагает, что кандидат, вынужденный следовать своим обещаниям, всегда обречен на поражение, лица, уже имеющие власть, получают гораздо более хорошие шансы. Свидетельства, рассмотренные в гл. 12, 15, 19 и 20, указывают на интенсивные усилия, предпринимаемые кандидатами для получения голосов, и группами интересов для оказания влияния на кандидатов. Политическая конкуренция — это реальность, воплощающаяся в предсказуемых и стабиль-

ных результатах с приемлемыми нормативными свойствами. Уиттман (Wittman, 1995) идет дальше настолько, что утверждает следующее: политическая конкуренция порождает те же разновидности эффективных результатов, что и рыночная конкуренция. Бретон (Breton, 1996) делает схожие заявления, подчеркивая важность конкуренции среди правительств, существующей в федералистских системах.

Конкуренция между кандидатами все больше принимает форму расходования денег на покупку голосов. Эти деньги поступают от групп интересов, пытающихся купить законодательство. Веса, приписанные индивидуальным полезностям в ФОБ — полезностям, которые максимизирует политическая конкуренция, зависят от ресурсов и организационных навыков групп интересов, которым принадлежат индивиды. Хотя процесс конкуренции за голоса может достичь максимального благосостояния определенного рода, такая ситуация может быть не той, в которой все будут удовлетворены весами, полученными их интересами в результирующем равновесии.

Более того, деньги, расходуемые кандидатами, в действительности не покупают голоса. Они покупают время на коммерческом телевидении, афиши, плакаты и календари, лиц, ведущих опрос общественного мнения, агитаторов и консультантов. Они покупают все инструменты, которые могут быть придуманы современными маркетологами для того, чтобы повлиять на то, как индивиды голосуют в день выборов. Но в конечном счете именно решение, которое принимает избиратель, определяет результат выборов. Качество этих результатов базируется на качестве такого выбора.

Важное следствие из подхода к анализу политической деятельности с точки зрения рационального выбора состоит в том, что голосование оказывается для индивида иррациональным, если акт голосования основывается на предпосылке о том, что его голос влияет на результат выборов. При таком наблюдении голосование следует объяснять как мероприятие, удовлетворяющее неким мотивам индивидов, а не как то, что напрямую связано с результатами выборов. Было выдвинуто несколько гипотез, которые не базируются на предпосылке, согласно которой избиратель верит в то, что именно его голос окажется решающим. Однако ни одна из этих гипотез не гарантирует, что избиратели соберут достаточно информации, чтобы сделать разумный выбор. Также, похоже, никакая предложенная кандидатами информация не поможет им в решении данной задачи. Конкуренция между кандидатами может привести к равновесному набору платформ в пространстве альтернатив, но природа альтернатив, в отношении которых эта конкуренция имеет место, не определена; следовательно, также не определено значение максимума благосостояния, достигаемого через эту конкуренцию.

Модели конкуренции между кандидатами помогают рассеять опасения в отношении существования равновесия в пространстве политики. Однако они поднимают вопросы о природе пространства политики, в котором происходит

конкуренция, и о весах, приписанных индивидуальным предпочтениям в функции благосостояния, которую эта конкуренция неявно максимизирует. В более общем плане они указывают, что в исследованиях по общественному выбору нужно сместить акцент с результатов политических процессов к лежащим в их основе затратам, а также с качества процесса агрегирования к тому, что агрегируется.² В значительной части публикаций по общественному выбору проанализированы результаты процедур, в которых голос(а) каждого индивида получает равный вес и все избиратели хорошо информированы о подлежащих решению вопросах. Но в представительных демократиях правила представительства и природа конкуренции дают радикально иные веса интересам избирателей и эти интересы часто оказываются плохо определенными и выраженными.

Таким образом, ряд важных проблем в сфере общественного выбора требует дальнейших исследований. За первые 50 лет был собран «богатый урожай» результатов. Большинство из них кажутся весьма обескураживающими описаниями того, как политические институты функционируют и дают сбои. Но я попытался показать, что существует также и более «светлая» сторона литературы по общественному выбору. В одних работах предлагаются догадки относительно того, когда и почему политические институты функционируют хорошо. В других работах делаются предложения по повышению результативности политических институтов. Для некоторых последний тип литературы покажется утопичным. И это действительно так. Но сегодняшние конституционные формы правления в Швейцарии и США показались бы утопичными вассалу, жившему в средневековой Европе, и даже в настоящее время должны казаться утопией некоторым гражданам, живущим при автократии и других недемократических формах правления.

В действительности самой утопичной из всех идей является идея о том, что знание носит кумулятивный характер и что, зная прошлые ошибки, мы можем изобрести институты, которые позволят избежать похожих ошибок в будущем. Теория общественного выбора дает нам такое знание. Вследствие этого я остаюсь оптимистом не только в отношении способности этой сферы исследования привлекать прекрасных ученых, а также способности этих ученых, используя методологию теории общественного выбора, вносить вклад высокого качества в научный анализ политики. Я — оптимист даже в отношении того, что эти исследования смогут однажды содействовать улучшению демократических институтов, посредством которых мы управляем собой.

² См. Sen (1995) и Schofield (1996b).