

Демократия бюджетника: конфликты интересов и больные финансы

В ряде работ (Aidt et al, 2006; Funk, Guthmann, 2006 и др.) показана связь между введением всеобщего избирательного права и ростом государственных расходов.

В данной работе мы выдвинули гипотезу о том, что механизмом реализации этого роста. В первую очередь речь идет о конфликте интересов бюрократа а также получателя государственной помощи (будь то ресурсы из бюджета, будь то административная защита от конкуренции или иному подавлению конкурента)

Исторически рост расходов был реализован вследствие появления на политической арене мощных "левых" партий. Эти партии открыто выступали за приоритет функций государственной опеки и помощи (от колыбели до могилы) над поставкой чистых общественных благ. Последние Ф.Лассаль презрительно назвал функцией "ночного сторожа".

Мы попытались проверить гипотезу о том, что рост расходов на "заботу" оказался сопряжен с хроническими проблемами современных государственных финансов: бюджетным дефицитом, государственным долгом и инфляцией.

Отдельно рассмотрен этический аспект проблемы: стимулы отказываться от собственных трудовых усилий, снимать с себя ответственность, возлагая ее на третьих лиц и использование мощи государства для насильственного перераспределения ресурсов созданных постепенно тающим меньшинством.

Ключевые слова Конфликт интересов; бюрократ, налогоплательщик, дефицит бюджета, "левые" партии

JEL-коды: D72, D73, H62, N40

Введение

Принцип "всеобщности" избирательного права там, где он имеет смысл (в демократических странах), порождает множество стимулов к некооперативному (оппортунистическому) поведению. Прежде всего это происходит потому, что "всеобщность" сводится к включению в число избирателей тех кто не платит налоги (не получая при этом основной доход из бюджета). Действительно, те кому менее 18 лет,

отбывающие наказание в местах лишения свободы, лица без гражданства, лица признанные судом недееспособными, иностранцы – права голоса, пока, не имеют.

Голосующий бюрократ находится в ситуации конфликта интересов: как добросовестный гражданин, он должен был бы поддерживать оптимальный уровень расходов на поставку определенных общественных благ. Как лицо, чье благосостояние и карьера зависят от объема расходов на поставку общественных благ, он заинтересован в установлении и объема, и цен, заведомо превышающих оптимальный для большинства граждан уровень. Он заинтересован также в получении избыточных регуляторных полномочий. Следовательно, добросовестный и просвещенный чиновник должен был бы сделать заявление о конфликте интересов и воздерживаться от голосования до отставки.

Многочисленную и растущую группу избирателей составляют «профессиональные» получатели пособий. Среди них все больше лиц, которые никогда не имели самостоятельных доходов от поставки товаров и услуг, оцениваемых рынком. Заметную во многих странах группу составляют иммигранты, прибывающие целенаправленно для получения таких пособий. Следовательно, такие лица, чей интерес связан с перераспределением ресурсов от налогоплательщиков в свою пользу, также не имеют морального права принимать решения, голосуя на выборах.

То же отчасти касается и предпринимателей, получающих основной доход из бюджета, например от необычайно удачной последовательности выигранных тендеров на поставки для государственных нужд товаров и услуг.

Работники СМИ и системы образования, заинтересованные в надежном и не зависящем от качества работы финансировании, требуют для себя бюджетного финансирования (или защищают таковое). Они имеют полное право отстаивать свою позицию публично, но их право навязывать донорам бюджета свою позицию силой — посредством голосования — также вызывает сомнение.

Совокупность описанных агентов (причем список далеко не полный) склонна — естественно «во имя общественного блага» — заставлять силой доноров-налогоплательщиков оплачивать им безбедное существование¹, а кроме этого еще и гасить приступы угрызений совести (помогая как действительно нуждающимся, так и тем, кто сам загнал себя в тяжелую ситуацию, — причины подобной щедрости легкообъяснимы и источником — чужими деньгами и интересами — расширить коалицию получателей пособий и смешанных общественных благ).

Вспоминая универсальный и вечно актуальный рецепт процветания от Адама Смита — необременительные налоги и разумные законы (ограниченное вмешательство)², мы

¹ Отсутствие такой коалиции как значимого игрока является неявным допущением в моделях и экспериментах В. Смита («Эксперименты по использованию децентрализованного механизма принятия решений в отношении общественных благ» в сборнике 2008 г.) по финансированию общественных благ. Иными словами, нобелевский лауреат 2002 г. полагает, что налогоплательщики в состоянии выработать частный механизм, соглашение и в соответствии с ним обеспечить финансирование даже чистых общественных благ. Так далеко наши предложения пока не заходят.

² См.: *Смит А.* Исследования о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2007. Гл. V «О премиях» кн. IV «О системах политической экономии».

вынуждены констатировать следующее. Всеобщее избирательное право наделяет заинтересованных в экспансии расходов чиновников и получателей пособий правом изымать доходы с использованием всей мощи государственного аппарата. Тем самым оно создает инструмент взвинчивания налогов и государственных расходов. В эпоху всеобщего избирательного права резко вырастает объем поставки государством смешанных общественных благ.

В эпоху же классического либерализма связь уплаты налогов и права быть представленным в парламенте выглядела как сама собой разумеющаяся. Так, тот же Адам Смит предлагал для разрешения конфликта с колониями предоставить им квоту — представительство в парламенте Англии на базе их участия в общих налогах³. Она же стала основным мотивом реформ избирательного права в Великобритании (1832 и 1867 гг.).

Выдающийся американский сенатор и политический теоретик Джон Колхаун (John C. Calhoun) предупреждал об угрозе разделения нации на *taxpayers and tax spenders*. (Calhoun, 1811/1992; Lipford, Yandell, 2011). И этот прогноз сбывается.

Кнут Виксель (Knut Wicksell) был озабочен иной опасностью. Возможность того, что состоятельные налогоплательщики — избиратели смогут переложить часть своих издержек на плечи бедных налогоплательщиков, пользуясь политическим доминированием (Blankart, Fasten, 2013). Правда описанная проблема — наличие значительного слоя налогоплательщиков не представленных в парламенте — имеет иное, апробированное в США (1776) и Великобритании (1832) решение. При котором представительство получают те, кто платит налог, но не происходит наделение заодно с налогоплательщиками правом голоса и клиентов бюджета.

Следует заметить, что при цензовой демократии и при отсутствии конституционного запрета на голосование нетто — "налогорастратчиков" (*tax spenders*) у конкурирующих партий проявляются сильные стимулы к расширению избирательного права. Инициативы по расширению избирательных прав движимы надеждой или уверенностью в возможности получить больше голосов новых избирателей, нежели соперник.

Исторический опыт США с соперничеством Севера и Юга иллюстрирует такую модель наиболее ярко. Расширяя круг своих избирателей, штат получал дополнительные округа по выбору в Конгресс.

В случае Великобритании и европейских демократий никаких гарантий поддержки новых избирателей партии инициировавшей расширение их круга не существовало. Однако и там надежда на новые голоса исторически явно преобладала над стимулами защищать привилегию голосования только для крупнейших налогоплательщиков.

³ См. там же. С. 592—593.

Другим важным мотивом была потребность в мобилизации мужчин в армию, сыгравшая определенную роль в продвижении идей всеобщего избирательного права (см. приложение).

Состояние вопроса

Бюджетные дефициты и высокий уровень задолженности встречались и в прежние эпохи. Так британский долг в 1764-м году – сразу по окончании Семилетней войны превышал 150% ВВП, к началу войны в Североамериканских колониях снизился до 94% ВВП, после наполеоновских войн превысил 230% ВВП; для сравнения долг Великобритании после Первой мировой войны превысил 180% по сравнению с менее чем 30% до войны, после Второй мировой войны – около 250%, к концу каденции М.Тэтчер – около 40% ВВП⁴.

Однако тогда они были связаны с войнами. Стимулы к расточительству сталкивались с противоположными сильными стимулами. Короли платили за военные долги привилегиями – то есть ограничениями своей власти. Риск поражения в войне угрожал разрушением престижа сильного лидера, повышал вероятность мятежей. Избиратель налогоплательщик – до введения всеобщего избирательного права – сам давал в долг и сам же его оплачивал. Не говоря уже о том, что сам шел воевать (или посылал своих сыновей). А потому ввязывался в войны с крайней неохотой.

Современный избиратель в значительной своей части – клиент бюджета – не имеет понятия о нежелательности ограничивать расходы. А потому нынешние долги, возникшие в мирное время⁵ представляют собой не виданный ранее вызов стабильности государственных финансов. Попытки решать за счет налогоплательщика проблемы финансирования избирательной базы⁶ или "борьбы с кризисом" (то есть финансирование неэффективных рыночных агентов за счет эффективных) не добавляют оптимизма.

Основной союзник "бедных" клиентов бюджета – бюрократия⁷ – хотя и более осмотрительна в расходах, также в принципе не имеет встроенного сильного (персонифицированного) интереса ограничивать расходы [Niskanen, 1971]. Расходы – это собственно то, что открывает возможности для роста "бюро" и соответственно для карьерного роста.

⁴ <http://www.ukpublicspending.co.uk>

⁵ Характерно, что самый большой среди крупнейших рыночных демократий государственный долг у почти демилитаризованной Японии. Немал он и у практически столь же "воинственной" – с расходами на оборону менее 1% ВВП – Канады.

⁶ Например, финансирование из федерального бюджета даже не секторальной, а индивидуальной помощи фирмам Дженерал Моторз и Крайслер в угоду могущественным профсоюзам лояльным партии больших социальных расходов – Демократической партии.

⁷ Смотри статистику голосования в Федеральном округе Колумбия за президента США – огромное большинство – от 75 до 92% проживающих там отнюдь не бедных федеральных служащих голосует за Демократическую партию ([Лисин, Яновский, 2011] или тот же текст на сайте <http://instecontransit.ru/> - рис. 13.5 в главе 13). Никакие номинальные требования быть деполитизированными и беспристрастными, служить всей нации при таком политическом дисбалансе не могут быть выполнены.

Отсюда – все хуже контролируемая экспансия бюджетных обязательств. Вплоть до угрозы полной утраты контроля за расходами

Цепочка взаимосвязей прослеживаемых и анализируемых в данном докладе выглядит следующим образом. Всеобщая воинская обязанность и мировые войны⁸ – всеобщее избирательное право – восхождение левых к власти – экспансия бюджетных обязательств – бюджетный дефицит – рост государственного долга и инфляция.

До всеобщего избирательного права среди обязательств бюджета наблюдалось явное доминирование военных расходов (Eloranta, 2004, 2007). В ряде работ (Aidt et al, 2006; Funk, Guthmann, 2006; Tavares, Wacziarg, 2001 и др.) была показана связь между введением всеобщего избирательного права и ростом государственных расходов.

В данной работе мы выдвинули гипотезу о том, что механизмом реализации этого роста. В первую очередь речь идет о конфликте интересов бюрократа а также получателя государственной помощи (будь то ресурсы из бюджета, будь то административная защита от конкуренции или иному подавлению конкурента)

Исторически рост расходов был реализован в следствие появления на политической арене мощных "левых" партий. Эти партии открыто выступали за приоритет функций государственной опеки и помощи (от колыбели до могилы) над поставкой чистых общественных благ. Последние Ф.Лассаль презрительно назвал функцией "ночного сторожа".

Наконец, мы попытались проверить гипотезу о том, что рост расходов на "заботу" оказался сопряжен с хроническими проблемами современных государственных финансов: бюджетным дефицитом, государственным долгом и инфляцией.

Итак, зависимость "всеобщее избирательное право => экспансия расходов" уже хорошо описана. Мы полагаем, что влияние столь значимо и при этом понятно на качественном уровне (стимулы избирателя – бюджетника, стимулы бюрократа) что даже опуская один этап и оценивая влияние роста левых партий напрямую на бюджетный дефицит мы можем получить значимые соотношения.

Таблица 1. Государственный долг и бюджетный дефицит крупнейших рыночных демократий, 2011 г.

	Бюджетный дефицит, % ВВП	Государственный долг, % ВВП
США	-8,7 (-10.2)	104,8
Япония	-9.3	229.8
Германия	-0.8	81.5
Великобритания	-8.3	82.5
Франция	-5.2	86.3
Италия	-3.8	120.1
Канада	-4.3	85
Испания	-9.4	68.5

⁸ Смотри Таблицу – Всеобщая воинская повинность и Всеобщее избирательное право - Приложение 2.

Источники: исторические таблицы к бюджету США на 2013 год

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>; Данные Международного валютного фонда (World Economic outlook Data Base⁹, по долгам); ОЭСР (OECD library - Government deficit / surplus as a percentage of GDP; 2012 – данные за 2011 год¹⁰); По США: -8.7% ВВП - только федеральное правительство; долг – оценка на

Остается проверить гипотезу о связи хронического бюджетного дефицита, растущего государственного долга (в мирное время) и инфляции со всеобщим избирательным правом.

Рост бремени на доноров бюджета приводит к торможению темпов экономического роста, в принципе достижимых при правовой демократии.

В последние годы экономисты и политологи вновь стали уделять заметное внимание влиянию института всеобщего избирательного права на экономику. Проблеме зарождения этого института. Дискуссиям, предшествовавшим его введению.

Обозначим лишь несколько основных из обсуждаемых в этом контексте позиций.

1. Уже упомянутая выше: Введение всеобщего избирательного права привело к резкому росту государственных расходов. В работе Tavares, Wacziarg, 2001; в обосновывается вывод о том, что современная демократия вообще угнетает экономический рост¹¹.
2. Рост государственных расходов произошел за счет программ перераспределения и программ поставки "смешанных" общественных благ (образования, здравоохранения, в меньшей степени - инфраструктурных проектов, науки, культуры и т.п.).
3. Введение всеобщего избирательного права ухудшило гарантии частной собственности (Acemoglu, Robertson, 2006), как и опасались консервативные отцы основатели (Мэдисон, Федералист, №10¹², Adams, "Defense of Constitution..."¹³),

⁹ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>

¹⁰ http://www.oecd-ilibrary.org/economics/government-deficit-2012-2_gov-dfct-table-2012-2-en?citeformat=r

¹¹ Пжеворский (Przeworski et al, 2000) правда приходит на данных 1950-90 гг. к чуть более оптимистичным выводам. Результаты двух работ принципиально не противоречат друг другу. В данной работе иной, сокращенный период – 1970-1989 и более подробная спецификации каналов влияния демократии на рост. Среди таких каналов влияния масштабы государственного потребления. Оно очевидно и значимо отрицательно сказывается на темпах роста. Масштабы же государственного потребления положительно и статистически значимо связаны с демократией (см. Table 10 p. 1371).

¹² В издании М.: "Прогресс", "Литера", 1993 – с.83

хотя и не уничтожило их полностью в краткосрочном периоде на что надеялся Карл Маркс (соответствующий обзор см. также Przeworski 2010, pp. 80-84). Бастиа в эссе "Закон" напрямую определял всеобщее избирательное право как одну из "пагубных идей узаконенного грабежа" (Бастиа, 2006, с. 14)

4. Введение всеобщего избирательного права снижает качественный уровень избирателя, сделав его в среднем заметно более зависимым, менее образованным, менее жизненно опытным и т.п.; универсальный имущественный или налоговый ценз никого не отсекает от участия в выборах, но создает дополнительный стимул достигать экономической самостоятельности (Przeworski, 2010, p.75).
5. Всеобщее избирательное право коррумпирует государственных служащих, получателей пособий а также тех, чьи доходы сопоставимы с доходами получателей пособий побуждая их отказаться от трудовых усилий в пользу паразитического образа жизни. Оно же, в сочетании с автономией госслужбы и в соответствии с гипотезой Нисканена создает стимул для бюрократов умножать число лиц зависимых от гражданских бюрократов (от бюджета).

В последние десятилетия утвердилось представление о неразделимости института Всеобщего избирательного права (Даль, 2000; Тилли, 2007) и демократии как таковой. Пжеворский осторожно, а Асемоглу и Робертсон вполне категорично утверждают, что реальной альтернативы всеобщему избирательному праву нет. Поскольку те группы населения, которые были его лишены исторически, добивались и добились отмены цензов.

Однако тот же Пжеворский в другой работе (Przeworski, 2009¹⁴) показывает, что в большом количестве случаев избирательное право было очевидным образом "даровано" властимущими, а не завоевано лишенными представительства во власти группами. Анализ последовательности принятия решений о расширении круга избирателей (Лисин, Яновский, Жаворонков и др., 2011) подтверждает предположение Пжеворского и

¹³ "Perhaps, at first, prejudice, habit, shame or fear, principle or religion, would restrain the poor from attacking the rich, [Адамс предсказывает и объясняет значительный лаг с которым большинство приступило к переделу собственности] and the idle from usurping on the industrious; but the time would not be long before courage and enterprise would come, and pretexts be invented by degrees, to countenance the majority in dividing all the property among them, or at least, in sharing it equally with its present possessors. Debts would be abolished first; taxes laid heavy on the rich, and not at all on the others; and at last a downright equal division of every thing be demanded, and voted".

Кроме опасной тяги к перераспределению Адамс обращает внимание также на вопрос гражданской квалификации при всеобщем избирательном праве. Особенно когда речь идет о людях привычно материально зависимых от других, каковая зависимость препятствует по его мнению, способности принимать действительно ответственные решения (Письмо к судье Джейису Салливану - James Sullivan, 1776): "Your Idea, that those Laws, which affect the Lives and personal Liberty of all, or which inflict corporal Punishment, affect those, who are not qualified to vote, as well as those who are, is just. But, So they do Women, as well as Men, Children as well as Adults. What Reason Should there be, for excluding a Man of Twenty years, Eleven Months and twenty-seven days old, from a Vote when you admit one, who is twenty one? The Reason is, you must fix upon Some Period in Life, when the Understanding and Will of Men in general is fit to be trusted by the Public. Will not the Same Reason justify the State in fixing upon Some certain Quantity of Property, as a Qualification".

¹⁴Версия статьи, как "Working papers" Нью-Йоркского университета доступна пока здесь

http://as.nyu.edu/docs/IO/2800/suffrage_ext.pdf

показывает, что никакой реальной угрозы гражданской войны или нанесения значимого ущерба экономике группы, требовавшие расширения избирательного права предъявить, за редким исключением, не могли. Наибольшая вероятность гражданской войны – в Великобритании предшествовала Великой реформе 1832 года и исходила от богатых, требовавших избирательных прав, но отнюдь не от бедных.

Во всяком случае, как отмечено выше, право голоса почти никогда не было вырвано силой или реальной угрозой. Единственный известный авторам крупный инцидент имел место в 1841-м году в штате Rhode Island (Dogt war¹⁵). Попытка мятежа провалилась. Мятеж повлиял на расширение избирательных прав в 1843-м. Однако конституция 1843 года расширяла избирательное право на основе ценза по уплате налогов "all taxpaying native-born adult males".

В работе посвященной объяснению национальных различий по доле "общественного сектора" (государства) в ВВП преподаватель Чикагского университета К. Бои (Carles Voix, 2001) выделяет отличия между "демократическими"¹⁶, демократиями с низкой долей участия взрослых граждан в выборах и "авторитарными" странами. Причем сам автор¹⁷ (Voix, 2001, p. 4) не видит принципиальной разницы между авторитарными странами и странами с конкурентной демократией но без всеобщего избирательного права¹⁸. Поскольку в рассматриваемый период 1950-1990 не зарегистрировано ни одной цензовой демократии (демократии налогоплательщика) то различия между демократиями определяются активностью на выборах, в том числе зависимых от бюджета бедных граждан.

Так, британский автор Холл (Hall, 2010) интерпретировал полученный (Carles Voix, 2001, p. 10) результат - способность демократии всеобщего избирательного права

¹⁵ Steven Mintz "Winning the Vote: A History of Voting Rights" <http://www.gilderlehrman.org/history-by-era/government-and-civics/essays/winning-vote-history-voting-rights>

Характерно, что даже этот либеральный историк признает партийный интерес в деле расширения избирательных прав до 1860 года, хотя и пытается обосновать тезис о том, что это право было завоевано.

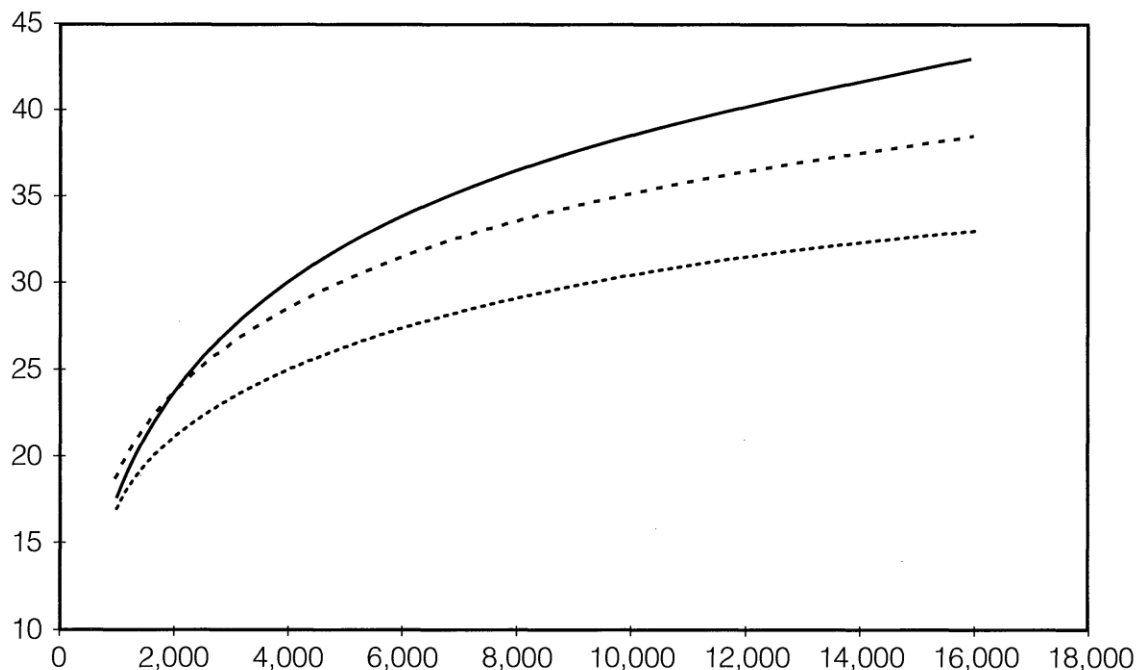
¹⁶ с о сменой власти в результате выборов а также с долей участия в выборах достижимой при всеобщем избирательном праве и высокой избирательной активности.

¹⁷ в отличие от использованной им отчасти методики группы А.Пжеворского (Przeworski et al, 2000; Alvarez, Cheibub, Limongi and Przeworski, 1996); наши методологические подходы - см. Приложение 2 к тому 1.

¹⁸ "Assuming that authoritarian regimes exclude the poorest from policy-making process, the median voter in nondemocratic system is richer than the median voter in a full democracy." Автор смешивает понятия авторитаризма, некоторой загадочной "недемократической системы" и цензовой демократии. Понятно что при авторитаризме "избиратель" фиктивен, равно как и выборы даже если имитация таковых проводится. При этом в СССР, имитировавшем выборы исторически продолжительный период советский "избиратель" был в среднем куда беднее чем "медианный избиратель" при "полной демократии".

раздувать расходы более определенно. А именно, как демонстрацию преимуществ государства заботящегося обо всех "от колыбели до могилы". Такое государство оказывается еще и повышает шансы на демократическое развитие общества. Действительно, если отождествлять демократию с демократией всеобщего избирательного права, такой вывод выглядит не лишним смысла.

Доля государственных
расходов в ВВП, %



Подушевой доход,
доллары США, 1985

Рисунок 1. Участие в выборах как фактор размера "общественного сектора". Источник: Voix, 2001, fig 2.

Мы попытались проверить гипотезу о связи хронического бюджетного дефицита, растущего государственного долга (в мирное время) и инфляции со всеобщим избирательным правом. В этой работе мы используем понятие левая партия для обозначения коалиций сторонников приоритета поставки смешанных общественных благ над поставкой чистых общественных благ (Yanovski, Zatschevsky, 2013; Лисин, Яновский, Жаворонков и др., 2011) и, как следствие, сторонников "Большого", с неопределенно широкими полномочиями Правительства.

Модели и примеры:

Стимулы избирателя – налогоплательщика

Прекращение программ государственного контроля и мобилизации ресурсов в США после I мировой войны; Длительная дискуссия в США предшествовавшая экспедиции против пиратов Триполи

$$U_{pg} = U (T_{axrate}; F_{agressprob}; S_{ecurincprob}; J_{usticef})$$

Where:

U_{pg} – taxpayer's- utility on public goods provided

T_{axrate} ; taxation rate (price of the public goods provided)

$F_{agressprob}$; foreign aggressors' assault probability – in public perception;

$S_{ecurincprob}$; security incident probability – in public perception

$J_{usticef}$; Justice failure probability – in public perception;

Under balanced budget (historically proven reasonable for a peace times) Taxrate couldn't exceed level 5-10%.

Стимулы (гражданского) бюрократа

Полезность гражданского бюрократа за определенный период предлагается смоделировать как функцию положительно зависящую от двух переменных. Доля бюджетных расходов (количественная) и (при углубленном анализе) дискреционные полномочия (логическая):

$$U_{civilburT} = U(B_{udget}; D_{iscrPower});$$

Первое допущение основано на гипотезе Уильяма Нисканена (W.Niskanen). Мы полагаем, что стремление к дискреционным полномочиям не поглощается первым стимулом и настолько важно что должно быть специально выделено для анализа.

Полезность бюрократа в течение всего жизненного цикла также объясняется наличием института пожизненного найма (tenure).

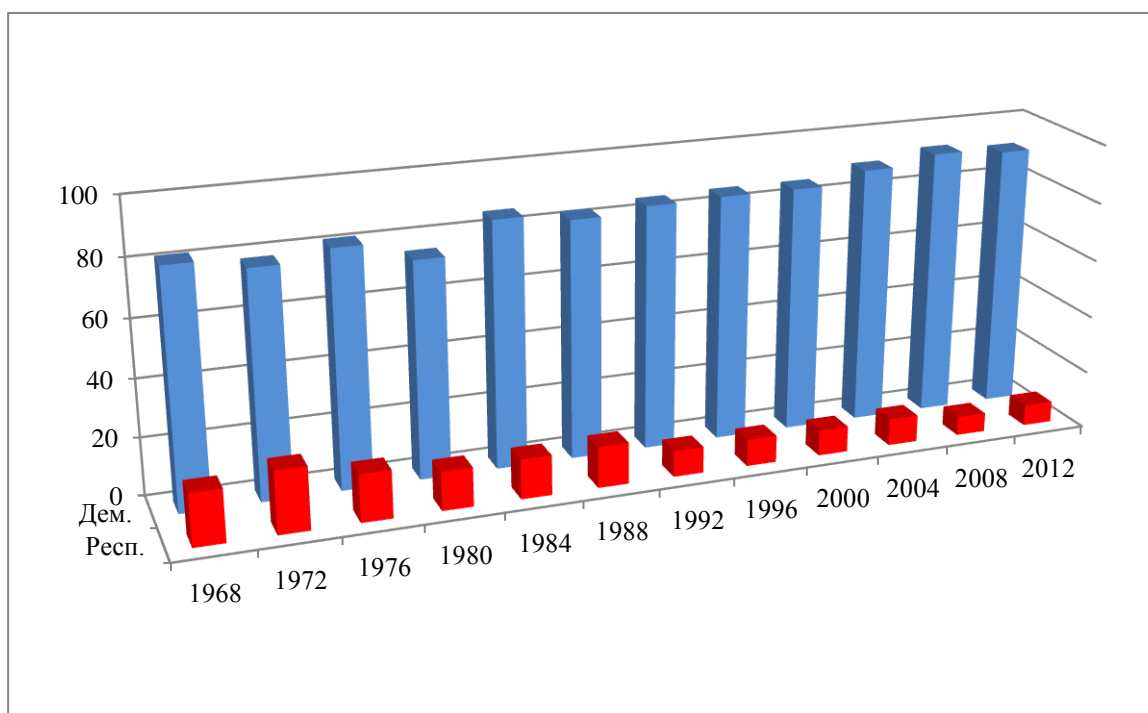
Все вышеупомянутые компоненты полезности - пожизненный найм (tenure), доля в бюджете полномочия принимать решения по усмотрению в свою очередь обусловлены наличием двух институтов (в демократических государствах): автономия государственной

службы (сохранение большинством госслужащих своих позиций вне зависимости от результатов выборов) и Всеобщее избирательное право.

Автономия госслужбы прокладывает дорогу пожизненному найму. Всеобщее избирательное право, как уже отмечалось, способствует резкому расширению невоенных трат правительства (Aidt et al, 2006; Yanovskiy, Syunyaev, 2013).

Оба фактора: пожизненный найм и растущая политическая мощь избирателя чьи доходы в основном – из бюджета (избирателя бюджетника) повышают шансы бюрократа получать неконтролируемые полномочия (голосующий бюджетник не имеет заметных стимулов возражать против полномочий чиновников пока его проблемы более или менее этими чиновниками решаются – см. примеры ниже).

Модель предсказывает склонность бюрократа поддерживать партии выступающие за "щедрые" траты из бюджета (см. историю голосований на выборах Президента США в Федеральном округе Колумбия, рис. 2.).



Источник: Офис клерка палаты представителей США.
http://clerk.house.gov/member_info/electionInfo/index.html.

Рис. 2. Голосование на президентских выборах в федеральном округе Колумбия в 1968—2012 гг.: доминирование партии сторонников расширения социальных программ среди формально деполитизированных федеральных служащих столичного округ¹⁹ а

Первый пример вмешательства в выборы: вербовка избирателей из клиентов Works Progress Administration²⁰ (Building New Deal Liberalism: The Political Economy of Public Works, 1933-1956 By Jason Scott Smith; <http://www.osc.gov/hatchact.htm> <http://www.archives.gov/legal/ethics/hatch-act.html> ; попытка ослабления ограничений 1975 года предпринятая демократическим конгрессом и ветоированная президентом Фордом)

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1444192

Стимулы клиента бюджета

Стимулы и интересы избирателя – бюджетника емко и ясно представлены известной неправительственной организацией (щедро субсидируемой из бюджета до известного скандала) ACORN. Эта организация позиционировала себя как²² as

Power to the People: Thirty-five Years of Community Organizing
<http://www.sonoma.edu/users/w/wallsd/community-organizing.shtml>

Поддержка избирателями мэров Детройта и Нью Орлеанса после катастрофических провалов.

Повторное избрание мэра Нового Орлеана (New Orleans mayor Ray Nagin) в 2006-м году после катастрофического провала по его вине спасательных и эвакуационных операций (ураган Катрина, 2005; мэр отверг предложения о сотрудничестве частных организаций, утопил большую часть городского автобусного парка, ссылаясь на требования некоего заранее разработанного Плана) успешно продлил мандат на выборах (2006).

¹⁹ Для объяснения которой недостаточно текущей доли черного населения в 60% ; при разумном допущении о поддержке демократов черным населением на уровне немного более 90% означает, что остальное население поддерживало демократов от большинства в 60% в 1972-м до 85-87% в 2008-м и в 2012-м.

²⁰ <http://www.u-s-history.com/pages/h1599.html> ; for more data and examples of civil service use for electoral ends see Folsome, 2008

²¹ <http://www.osc.gov/hatchact.htm> . The Act is sharply criticized by the liberal colleague for very idea to prevent use of civil service's opportunities as a springboard for political career http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1444192.

²² "... a movement to unify the powerless in pursuit of economic justice was not shared by all the members. The inclusion of many groups in a single coalition came with costs. These costs, however, proved to be a necessary part of the struggle to become a force for social justice in America." <http://www.acorn.org/early-growth.html?id=12342> retrieved July 21 2013

Мэр Детройта (Detroit) Кваме Малик Килпатрик (Kwame Malik Kilpatrick) успешно повторно переизбран в 2005-м после многочисленных скандалов²³ (McGraw, 2008). Основным резервуаром голосов были как раз избиратели – бюджетники.

Федеральный судья (первый черный) Элси Ламар Гастингс (Federal justice Alcee Lamar Hastings), стал пока последним из федеральных судей подвергнутых процедуре импичмента (1988-89, найден виновным по обвинениям во взятках²⁴ и лжесвидетельстве²⁵) после чего 11 раз избирался в Конгресс США, начиная с 1992 года (демократ, 20^й округ, штат Флорида).

Подобное презрение избирателей к прегрешениям политиков (правда, обычно, местных) наблюдалось прежде в истории США последней трети XIX века. Но они хорошо объяснимы последствиями катастрофической гражданской войны. Эта война массово выбила носителей высокой политической культуры и морального стандарта (идеологически мотивированные солдаты – добровольцы). Современные примеры сугубо мирного времени не имеют удовлетворительного объяснения кроме снижения стимула исторически Нового избирателя следить за поведением своих представителей. Что естественно и рационально когда выбираемые представители рассматриваются не как надзиратели за уплаченными налогоплательщиком деньгами, но как лоббисты способные добывать избирателю дополнительный доход из бюджета на деньги, заплаченные кем-то другим.

Соответственно полезность такого избирателя мы оцениваем как функцию от бюджетных доходов (положительная связь); от издержек доступа к этим доходам (например, административные издержки, время на сбор справок и т.п.; отрицательная зависимость) и от восприятия таким избирателем провалов в сфере безопасности (остро воспринимаемый провал отрицательно влияет на полезность).

$$U_{pg} = U (W_{elfincome}; W_{elfcost}; S_{ecurfail};)$$

$W_{elfincome}$ - доходы – пособия и проч.

$W_{elfcost}$ - издержки доступа к пособиям;

$S_{ecurfail}$ – Событие воспринимаемое как тяжелый провал в обороне и безопасности или правосудия²⁶ (в поставке соответствующих благ). Grave security incident or grave justice

²³ <http://www.freep.com/article/20080905/NEWS01/809050448/The-rise-fall-Kwame-Kilpatrick>

²⁴ <http://www.fjc.gov/servlet/nGetInfo?jid=996&cid=999&ctype=na&instate=na>

²⁵ [http://www.csmonitor.com/1988/0804/ahast.html/\(page\)/2](http://www.csmonitor.com/1988/0804/ahast.html/(page)/2)

²⁶ Речь идет о восприятии, а не обязательно о действительном провале системы: например, беспорядки после предсказуемого оправдания Дж. Циммермана:

<http://www.newyorker.com/online/blogs/newsdesk/2013/07/george-zimmerman-verdict-riots-trayvon-martin-protests.html> (либеральный журнал описывает "мирные протесты"); расовые беспорядки - погромы в Лос-

Анджелесе: <http://www.youtube.com/watch?v=kx8UCGzx7Fg> ; по некоторым данным департамент юстиции –

failure probability perception (при этом благодаря общественным СМИ и иным из "левого" пула угрозы могут восприниматься притуплено, так угроза со стороны иностранных "бродячих бандитов" по Олсону зачастую игнорируются т.к. "war is not solution" – война не решение проблем; насилие порождает насилие и т.п.)

На уровень налоговой нагрузки, как показывает история выборов, такой избиратель не реагирует.

Суммируя, формулируем следующие гипотезы.

Наделение правом голоса бюрократов и иных граждан, не вносящих вклада в бюджет из независимых от того же бюджета источников дохода, включая бюджетно-зависимых приводит к появлению на политической арене левых партий (*Гипотеза 1.*)

Сочетание стимулов бюрократов и ограниченного горизонта бюджетно зависимого избирателя дает поддержку все новым идеям бюджетных обязательств, которые не всегда можно сбалансировать.

Появление на политической арене мощных левых партий занимающих места оппозиции или в правительстве приводит, во исполнение их программ и обещаний, к резкому росту государственных расходов (см. выше обзор литературы). Экспансию расходов не всегда удастся сбалансировать соответствующими доходами. Такое изменение соотношения доходов и расходов приводит к появлению проблем стабильности государственных финансов. Дестабилизация проявляется в долгосрочном бюджетном дефиците, инфляции и накоплении государственного долга. Дестабилизация финансов происходит в мирное время (*Гипотеза 2.*)

Основные результаты статистического анализа

Проверка на наличие связи бюджетного дефицита и инфляции в зависимости от всеобщего избирательного права, а также войн, экономических кризисов

В таблицах 2 и 3 представлены результаты регрессий, оценивающих статистическую связь между введением всеобщего избирательного права и Budget Balance в сочетании с рядом других переменных, способных увеличивать государственные

ведомство генерального прокурора (то есть заинтересованная, проигравшая в процессе сторона) хотя и в скромных масштабах, но финансировало организацию беспорядков: <http://www.foxnews.com/index.html>

расходы. Мы контролировали на периоды войн, религиозную традицию (католические – протестантские страны), правовую традицию (Civil Law). Связь остается значимой и отрицательной (или положительной с Deficit of Budget). Аналогичные результаты получены и при попытке проконтролировать на федеративное государство и на участие государства в крупных инфраструктурных (железнодорожных) проектах.

В обоих случаях использовался страновой контроль на Японию.

В таблице 4 тестируется Гипотеза 1. Успехи левых партий хорошо и значимо объясняются введением всеобщего избирательного права а также активностью public media.

Регрессии представленные в таблице 5 подтверждают гипотезу () о том, что ожидание (оцениваемая вероятность) потери власти коррелирует положительно с величиной бюджетного дефицита.

Периоды правовой демократии (Yanovskiy, Shulgin, 2013; Carol, Shestakov, Yanovskiy, 2013) также "способствуют" бюджетному дефициту. Этот результат легко объясняется тем, что в подавляющем большинстве наблюдений даже на выборке старых демократий годы в которые наблюдалась и ротация власти после выборов, и жесткая конкуренция СМИ, и проигрыши властей в суде приходились уже на период всеобщего избирательного права. Причем, отчасти, такое доминирование связано с информационным Bias – о более ранних периодах цензовой демократии просто меньше сведений.

Таблицы 6 и 7 представляют регрессии, которые тестируют гипотезу 2. Они показывают что объясняющая способность переменных "доля голосов за левые партии" примерно такая как у переменных "всеобщее избирательное право", "Civil law" и религиозная традиция вместе взятые. Знак соотношения поддерживает предположение о том, что левые способствуют росту бюджетного дефицита (таблица 6) и инфляции (таблица 7).

Выводы

Первую гипотезу – о происхождении современных партийно-политических систем с левой партией в качестве одного из ведущих игроков - мы не можем отбросить. Она выглядит чрезвычайно внушительно и иллюстрируется как статистически, так и многочисленными историческими примерами старых демократий. Вполне убедительно выглядит также частная гипотеза о способности Public media, принудительно финансируемых посредством взимания налогов (сборов), усиливать тенденцию к дестабилизации государственных финансов.

Вторую гипотезу, о причинах дестабилизации государственных финансов в мирное время мы также не можем отбросить, основываясь на проанализированной статистике.

В дальнейшем, мы рассмотрим примеры наиболее резкого роста государственных расходов а также примеры существенного сокращения расходов, дефицита и подавления инфляции в эпоху всеобщего избирательного права (их политический фон, политические и иные факторы, перечисленные в working paper (Shestakov, Yanovskiy, 2013)).

Есть ли смысл обсуждать недостатки Всеобщего избирательного права?

Если возвращение к демократии налогоплательщика заведомо нереально, то есть ли смысл концентрироваться на специфических изъянах Всеобщего избирательного? Похоже, что подавляющее большинство экономистов игнорируют проблемы этого института именно в силу представления об отсутствии реально достижимой альтернативы Universal Suffrage.

Однако, опыт посткоммунистического перехода доказывает, что лишение значительной части взрослого населения избирательных прав (привилегий) вполне политически реализуемо. Причем его можно реализовать даже в тяжелых условиях затяжных экономических трудностей и неблагоприятного внешнеполитического фона. Так, в Эстонии и Латвии в 1991-м году от четверти до трети взрослого населения утратило избирательные права. Формальное основание – они не были потомками граждан независимых республик и поселились в Прибалтике незаконно, как колонисты.

Отметим, что экономически качество такого критерия много "хуже" чем критерия уплаты налогов и законного обладания собственностью. Внутри группы "потомков граждан" принципы Universal Suffrage остались неизменными.

Значительное число потерявших право голоса (военные пенсионеры СССР и т.п.) получили вскоре российское гражданство. В 1996-м году они массово принимали участие в президентских выборах в России. В первом туре выборов за кандидата коммунистов Г.Зюганова проголосовало 66.7% из 65,182 новых российских избирателей в Латвии; 62.3% из 74046 избирателей в Эстонии. Еще до 14% проголосовало за националистического кандидата. Такой количества голосов было бы достаточно, чтобы создать в обеих странах сильные антирыночные партии. В реальности, в отсутствие этих избирателей, на выборах в Латвии и в Эстонии состязались между собой правоцентристские и правые партии. Уровень спроса на идеи свободного рынка и, в условиях

кризиса, на политику строгой экономии оказался необычно высоким для стран Центральной и Восточной Европы, не говоря уже о постсоветских государствах.

Также отметим, что введение универсального ценза при получении гражданства не воспрепятствовало существенному расширению круга избирателей в упомянутых странах в период 1991-2013 гг. Этот опыт дает основания полагать, что спустя определенное время после введения налогового ценза количество избирателей окажется примерно таким же, как и до введения. Однако стимулы такого избирателя качественно улучшатся, конфликт интересов исчезнет.

Источники

Даль Р. О демократии. М.: Аспект Пресс, 2000.

Лисин В., Яновский К., Жаворонков С., Шульгин С. Институциональные ограничения современного экономического роста / Соавт.: Издательский дом "Дело" РАНХиГС, 2011.

Тилли Ч. "Демократия" М.: "Институт общественного проектирования" 2007.

Acemoglu, D. and Robinson, J. A. (2006). Persistence of power, elites and institutions. NBER Working Paper No. 12108.

Adams J. Defence of the Constitutions of the United States. Vol. 1. L.: Minted For C. Dilly, in the Poultry, 1787—1788.

Aristotle. Politics: A Treatise on Government. Guttenberg Project. <http://www.gutenberg.org/etext/6762>.

Aidt, T., Dutta, J., and Loukoianova, E. (2006). Democracy comes to europe: Franchise extension and fiscal outcomes. *European Economic Review*, 50(2): 249-283.

Boix, C. (2001). Democracy, development, and the public sector. *American Journal of Political Science*, 45:1—17.

Eloranta, J. (2004). Warfare or Welfare? Understanding 19th- and 20th-Century Central Government Spending. *Warwick Economic Research Papers*, No. 699, Department of Economics University of Warwick.

Eloranta, J. (2007). From the great illusion to the Great War: Military spending behaviour of the Great Powers. *European Review of Economic History*, 11:255-283.

Funk, P. and Gathmann, C. (2006). Estimating the effect of direct democracy on policy outcomes: preferences matter. *Stanford Center for International Development Working Paper No. 248*.

- Gallup Inc.*, Результаты опросов по группам населения по итогам выборов Президента США 2004, 2008 и 2012 гг. Службой Гэллага. <http://www.gallup.com/poll/154577/Election-2012-Weekly-Demographic-Data.aspx>; <http://www.gallup.com/poll/112132/Election-Polls-Vote-Groups—2008.aspx>; <http://www.gallup.com/poll/13957/How-Americans-Voted.aspx> (2004).
- Hall D. "Why we need public spending" PSIRU University of Greenwich, October 2010
- McGraw, B. (2008). The rise and fall of Kwame Kilpatrick Detroit's mayor an example of the best - and worst - of city. Detroit Free Press, September 5, 2008 <http://www.freep.com/article/20080905/NEWS01/809050448/The-rise-fall-Kwame-Kilpatrick>
- Niskanen, W. A. (1971). Bureaucracy and representative government. Transaction Books.
- Przeworski, A. (2000). Democracy and development: Political institutions and well-being in the world, 1950-1990. Cambridge University Press.
- Przeworski, A. (2010). Democracy and the Limits of Self-Government. Cambridge University Press.
- Smith, V. (1980). Experiments with a decentralized mechanism for public good decisions. The American Economic Review, 70: 584-599.
- Tavares, J. and Wacziarg, R. (2001). How democracy affects growth. European Economic Review, 45(8):1341–1378.
- Yanovskiy, Konstantin Moshe and Shulgin, Sergey (2011). Institutions, Democracy and Growth in the Very Long Run (2011). Acta Oeconomica, Forthcoming. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2236320>
- Yanovskiy, K. and Zatscovecky, I. (2013). How safe is it, to confuse defense with care? Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2236354>

Приложение 1. Результаты статистического анализа

Table 1. Summary Statistics, N is 13, T is 1790 to 2012 (223), всего - 2899 наблюдений;

(отсутствующие данные пропущены)

Variable	Mean	Minimum	Maximum	Std. Dev.	Missing obs.
Budget Balance (Central Govt)	-1.84396	-47.1151	17.6596	5.63659	1169
Budget Balance (General Govt)	-2.65119	-11.9387	4.79908	2.97534	2764
Debt (Central Govt)	89.9357	12.4033	260.340	55.7713	2485
Debt (General Govt)	30.1097	-25.3846	344.569	37.7614	2662
CPI	4.14541	-88.7427	516.114	18.2839	1033
WPI	3.00637	-90.0518	932.039	26.2860	1271
Suffrage	0.251752	-1	1	0.836800	901
Conscription	-0.0633484	-1	1	0.754119	2678
Govt Spending (Central)	14.4013	0.817439	64.0070	12.5403	2468
Govt Spending (General)	26.6424	6.86275	70.3472	13.9896	2637
Military Expenditures	33.7633	6.70458	131.933	18.7116	2473
Population	44166.3	637.333	307212.	49034.0	1372
Universal Suffrage	0.230578	-1	1	0.851226	891
Leftists	20.2092	0	73.5000	19.0159	852
USA dummy	0.103286	0	1	0.304404	769
Civil Law	0.725995	0	1	0.446116	764
Protestant	0.637471	0	1	0.480843	764
Catholic	0.514286	0	1	0.499913	764
Federal State	0.383138	0	1	0.486265	764
Strong Unelected Leadership	0.243078	0	1	0.429043	768
Japan dummy	0.0594848	0	1	0.236585	764
Govt Railway	0.640918	0	1	0.479844	763
Separatist Movt or Weak Federation	0.0784038	0	1	0.268869	769
Public Radio or TV	0.465606	0	1	0.498932	762

Neutral State	0.363466	0	1	0.481110	764
Umbrella Taker	0.367213	0	1	0.482158	764
Power Rotation	5.76366	0	34.0000	7.05951	758
Right to Left Power Rotation	0.878561	0	8.00000	1.49679	758
Left to Right Power Rotation	0.698272	0	7.00000	1.33169	758
Great Wars	0.0527791	0	1	0.223644	758
Local Wars	0.0583839	0	1	0.234523	758
GDP	359138.	2638.00	9266360	898832	954
GDP per capita	7698.05	860.124	31654.9	6838.43	830
Limited Government	0.939952	0	1	0.237634	834
Rule of Law	0.794760	0	1	0.403975	838

Table 2. Войны и Всеобщее избирательное право увеличивают бюджетный дефицит

DV: Deficit (Central Govt)	OLS		FE			
	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>		<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	
Const	-1.13017	0.833246		-0.677434	0.10506	***
GDP	-3.47749e-07	1.61711e-07	**	-6.45843e-07	5.96267e-08	***
Great Wars	-16.6392	3.50176	***	-16.6603	3.48717	***
Local Wars	-0.874282	0.531237		-1.15869	0.481832	**
Japan dummy	6.64982	0.685922	***			
Civil Law	-1.02451	0.429864	**			
Protestant	0.707317	0.736049				
Catholic	0.49174	0.316814				
Suffrage	-0.690429	0.235424	***	-0.55577	0.203244	***
Number of obs.	1561			1561		
R-squared	0.395861			0.426607		

All standard errors are robust.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Table 3. В отличие от Всеобщего избирательного права влияние крупных инфраструктурных проектов финансируемых государством сильно зависит от конкретной ситуации в стране (например дамми на Японию).

DV: Deficit (Central Govt)	OLS		FE			
	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>		<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	
Const	-2.37217	0.729726	***	-2.42339	0.291361	***
Japan dummy	6.2964	0.345383	***			
Suffrage	-1.13432	0.462799	**	-1.35078	0.184928	***

Railway	0.416698	0.96805	0.674727	0.379103	*
Federation	0.723984	0.739961	1.73719	0.58661	***
Number of obs.	1716		1716		
R-squared	0.107201		0.138735		

All standard errors are robust.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Table 4. Всеобщее избирательное право и институт Общественного Радио и ТВ – залог успеха левых партий на выборах

DV: Leftists	OLS		FE			
	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>		<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	
Const	8.58936	0.370234	***	10.8466	0.299351	***
Radio or TV	21.5493	0.751447	***	15.884	0.643817	***
Suffrage	7.10219	0.442513	***	8.76839	0.367276	***
Number of obs.	1977			1977		
R-squared	0.683751			0.825315		

All standard errors are robust.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Table 5. При прочих равных более частая смена власти положительно коррелирует с дефицитом бюджета

DV: Deficit (Central Govt)	OLS		FE		
	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	
Const	-0.536863	0.600351	-0.604058	0.385371	
Federation	0.254674	0.956607	3.26392	0.703663	***
Power Rotation	-0.0826327	0.0454171	* -0.179665	0.0275648	***
Rule of Law	-0.927166	0.624371	-1.2947	0.37331	***
Number of obs.	1652		1652		
R-squared	0.018892		0.152543		

All standard errors are robust.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Table 6. Успехи левых способствуют росту дефицита бюджета.

DV: Deficit (Central Govt)	OLS		FE		
	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	
Const	-0.429745	0.240326	* -0.280939	0.159509	*
Leftists	-0.0426812	0.011698	*** -0.027608	0.00619605	***
Great Wars	-16.2002	3.4372	*** -16.3973	0.6057	***
Local Wars	-0.892911	0.574615	-0.988684	0.409413	**
GDP	-4.66858e-07	9.43507e-08	*** -6.40884e-07	1.40411e-07	***
Japan dummy	5.52411	0.183184	***		
USA dummy	0.364495	0.310043			
Number of obs.	1559		1559		
R-squared	0.384592		0.138735		

All standard errors are robust.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Table 7. Успехи левых связаны с повышенным уровнем инфляции

DV: CPI	OLS		FE		
	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	
Const	0.100829	0.517588	-0.280939	0.159509	*
Leftists	-0.0498464	0.0132043	*** -0.027608	0.00619605	***
GDP	-6.148e-07	1.5007e-07	*** -6.40884e-07	1.40411e-07	***
Great Wars	-16.3884	3.38276	*** -16.3973	0.6057	***
Local Wars	-0.552229	0.478432	*** -0.988684	0.409413	**
Number of obs.	1559		1559		
R-squared	0.318875		0.138735		

All standard errors are robust.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Приложение 2. Всеобщая воинская повинность и всеобщее избирательное право

Страна	Повинность	Муж. Изб. Право	Жен. Изб. право
--------	------------	-----------------	-----------------

Великобритания	1916-20; 1939-	1918	1918 (1929)
США	1862; 1917; 1940-	1870—1890 (1964)	1919 (1964)
Франция	1793 Decree Establishing the Levée en Masse	(1793) 1870	1945
Канада	1917	1919	1920 (1940 Квебек)
Италия	1861 (современная объединенная Италия, без учета наполеоновской)	1882	1945-46
Нидерланды	1811	1917	1919
Бельгия	1913	1919 (упразднение дополнительных голосов ²⁷)	1921 (1948)
Швеция	1901	1907	1921
Швейцария	1871 (1874)	1848	1971
Германия	1814	1871 с 25 лет (1919 с 20 лет)	1919

²⁷ <http://www.ibzdgip.fgov.be/result/fr/doc.php>

1793 – все мужчины могли голосовать на референдуме по принятию конституции²⁸

Швейцария не участвовала в мировых войнах и прекрасно дожила без Всеобщего избирательного до 1971-го

В большинстве случаев когда всеобщая воинская повинность вводилась национальными властями (а не Наполеоном как в Нидерландах и в Италии) связь между институтами кажется заметной и без кампании (Швеция)

"one man – one vote – one rifle" (в оригинале: "En man, en röst, ett gevär!")

²⁸ http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/suffrage_universel/suffrage-1789.asp#1793