

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ

ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Следует внимательнее относиться к взаимодействию политики, экономики и прочих сфер

Джеффри Фриден



Пандемия COVID-19 удивительным образом иллюстрирует пересечение политики, экономики и прочих аспектов. Специалисты в области общественного здравоохранения давно предупреждали о том, что мир может столкнуться с серьезной пандемией, и призывали лучше к ней подготовиться. Но директивным органам, которым нужно думать о следующих выборах, сложно тратить время, деньги и политический капитал на урегулирование абстрактной возможности будущего кризиса. И поэтому мир в основном оказался не готов к глобальной угрозе здоровью населения в масштабах, созданных новым коронавирусом.

В то время как пандемия стремительно распространялась по миру, политические реалии все еще ограничивали ответные меры политики. Часть населения, да и некоторые директивные органы, сопротивляются рекомендациям специалистов в области общественного здравоохранения, надеясь на смягчение ограничений и возврат к нормальной жизни до исчезновения угрозы. В то же время деловые круги требуют исключений в свою пользу и значительных субсидий (экстренной помощи), чтобы помочь им пережить тяжелые времена.

На международном уровне меры реагирования правительств на пандемию иллюстрируют сложные политические аспекты мировой кооперации. Глобальная пандемия требует глобальных ответных мер: микробы не признают границ. Скоординированные международные ответные меры явно являются лучшим способом противодействия международной чрезвычайной ситуации в области здравоохранения. Но под давлени-

ем своих электоратов директивные органы отзывали ресурсы, предназначавшиеся другим странам, вводили запреты на экспорт продовольствия и лекарств и создавали избыточные материальные запасы. Каждая из этих мер, какой бы популярной она ни была у местного населения, сопряжена с издержками для других стран. В конечном счете отсутствие кооперации ухудшает ситуацию для всех. Такие международные организации, как Всемирная организация здравоохранения, стараются координировать совместную мировую реакцию на глобальный кризис, но перед лицом мощных проявлений националистического политического давления они могут оказаться бессильны (см., например, Goodman et al., 2010).

Каждому правительству приходится принимать трудные решения о надлежащих мерах: какие ограничения ввести и когда их ослабить, на что потратить средства и как их привлечь, какими национальными соображениями можно поступить в пользу международной кооперации. Эти решения должны учитывать рекомендации в области здравоохранения, экономические соображения и политические ограничения. Как меры политики в ответ на финансовый кризис 2007–2008 годов различались от страны к стране в зависимости от местных политико-экономических условий, так и национальные меры реагирования на пандемию COVID-19 различаются по медицинским, экономическим и политическим причинам.

Роль политических факторов

Столь горячие споры о мерах политики в ответ на всеобщую угрозу не вызывают удивления



у политических экономистов. Так происходит очень часто. Например, почти каждый экономист уверен в том, что небольшие страны выиграли бы, если бы сняли все барьеры для торговли. Но об односторонней свободной торговле практически никто не слышал, и ни одна страна в мире в настоящее время ее не реализует. Но почему? И вообще почему правительствам так трудно правильно подобрать меры экономической политики? Почему к рекомендациям независимых наблюдателей, аналитиков и ученых так часто не прислушиваются?

Политика — вот обычный и чаще всего правильный ответ. Но это слишком неконкретно — все равно что сказать, что некоторые страны богаты, а другие бедны из-за экономики. Как именно политические факторы мешают правительствам проводить более действенную экономическую политику, даже в условиях надвигающихся кризисов? Что это говорит нам о том, как можно и нужно проводить экономическую политику?

Политическая экономия — это наука о том, как политика влияет на экономику, а экономика влияет на политику (см. вставку). Правительства пытаются взбудоражить экономику перед выборами, вследствие чего так называемые политические циклы деловой активности создают подъемы и спады экономической активности до и после выборов. Подобным же образом экономические условия оказывают мощное воздействие на выборы. Политические экономисты обнаружили простой (и, возможно, тревожный) факт: темпы экономического роста и инфляции — это вся информация, которая нам нужна для достаточно точного прогнозирования результатов президентских выборов в США за последние 100 лет (см., например, Fair, 2018). Но почему же выборы не заставляют политиков выбирать лучшие меры экономической политики?

Своя рубашка ближе к телу

Основополагающий экономический принцип заключается в том, что любую меру политики, которая хороша для

общества в целом, можно сделать выгодной и для каждого члена общества, даже если от нее кто-то выигрывает, а кто-то теряет. Для этого нужно всего лишь обложить выигравших небольшим налогом для компенсации проигравшим — и всем будет лучше. Экономисты используют убедительные инструменты для объяснения того, какие меры экономической политики лучше всего для общества. Так почему же экономическая политика вызывает споры?

Один из базовых принципов *политической экономии* гласит, что тем, кто остался в выигрыше, не нравится расплачиваться за компенсацию проигравшим. И начинается борьба не за то, что лучше всего для общества, а за то, кому достанется выигрыш, а кто проиграет. То, что лучше для страны, не всегда лучше для региона, группы, отрасли или класса — поэтому возникает сопротивление.

Даже в демократических странах многие граждане соглашались с тем, что политики следуют золотому правилу: у кого деньги, тот и определяет правила игры. Группы с особыми интересами действительно играют непропорционально большую роль во всех странах, как демократических, так и остальных. К их числу относятся состоятельные физические лица, влиятельные отрасли, крупные банки и корпорации и мощные профсоюзы.

Чем еще объяснить тот факт, что американцы платят за сахар вдвое-втрое больше мировой цены? В Соединенных Штатах есть несколько плантаций сахарного тростника и несколько тысяч фермеров, выращивающих сахарную свеклу, — и 330 миллионов потребителей сахара. Можно подумать, что 330 миллионов имеют гораздо больший вес на политической арене, чем несколько тысяч, но это не так. Десятилетиями субсидии и торговые барьеры повышали цену сахара к выгоде владельцев сахарных плантаций и фермеров и в ущерб всем остальным.

Почему же крошечная группа производителей сахара важнее всей остальной страны? В политической экономии распространено мнение о том, что *концентрированные* интересы обычно берут верх над *рассеянными* интере-

ЧТО ТАКОЕ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ?

Адам Смит, Давид Рикардо и Джон Стюарт Милль по праву считаются основателями современной экономической науки. Но сами они называли себя *политическими экономистами*, а «*Основания политической экономии*» Милля были главным текстом этой дисциплины с момента издания в 1848 году и вплоть до конца века. Эти ранние теоретики не могли и помыслить о разделении экономического и политического миров.

Две тенденции исключили политику из экономического анализа. Во-первых, правительства начали ослаблять свой прямой контроль над экономикой. Во-вторых, появились различные формы политического правления: Европа перешла от почти исключительно монархических форм правления ко все более представительским (и крайне многообразным).

К началу XX века экономика и политология утвердились как самостоятельные дисциплины.

Это разделение сохранялось на протяжении большей части XX века. С приходом Великой депрессии и проблем развития чисто экономические вопросы стали настолько трудноразрешимыми, что полностью заняли умы экономистов. Точно так же политические проблемы эпохи — две мировые войны, подъем фашизма и коммунизма — были настолько серьезными, что требовали отдельного внимания.

Однако к 1970-м годам стало ясно, что неправильно разделять экономическую и политическую сферы. То десятилетие было отмечено крахом Бреттон-Вудской валютной системы, двумя шоками цен на нефть и stagflation — все указывало на то, что экономические и политические вопросы

В конечном счете отсутствие кооперации ухудшает ситуацию для всех.

сами. Производители сахара хорошо организованы и много делают для оказания влияния на политиков. Если бы правительство не предоставляло им благоприятный режим, им пришлось бы прекратить коммерческую деятельность, поэтому для них важна самоорганизация для лоббирования своих интересов и финансирования политиков. Издержки потребителей оцениваются в 2–3 млрд долларов США в год. Это огромная сумма, но для среднестатистического американца она сводится к паре центов в день. Ни один потребитель не станет обращаться к своему выбранному представителю или угрожать проголосовать за оппонента из-за пары центов в день.

Концентрация производителей и распыление потребителей помогает объяснить протекционизм в торговле. Несколько автомобилестроительных компаний могут организовать, а десятки миллионов покупателей автомобилей — нет. И это не все. Руководство и рабочая сила в автомобильной промышленности мало в чем сходятся во мнениях, но и компании, и их работники едины в том, что они хотят иметь защиту от иностранной конкуренции. Политикам, особенно тем, кто представляет районы с большим весом автомобилестроения, нелегко отклонить общее требование работников и собственников из влиятельной отрасли.

Возможно, это не так уж и плохо. Фермеры — производители сахара и работники автомобилестроения не могут обеспечить себе средства к существованию без мер поддержки. Кто скажет, что их рабочие места менее важны, чем снижение цен для потребителей? Нет простого, общепризнанного способа соотнести издержки с выгодами — является ли удешевление сахара достаточной причиной, чтобы допустить банкротство тысяч трудолюбивых фер-

меров? Политика по существу — это механизм, при помощи которого общество разрешает конфликты интересов, и, возможно, те, чьи ставки в игре выше, должны иметь больше прав голоса.

Политические экономисты обычно воздерживаются от высказывания принципиальной позиции по сложным моральным и этическим вопросам подобного рода. Они пытаются понять, *почему* общества предпочитают делать то, что делают. Тот факт, что производители сахара или автомобилей могут потерять гораздо больше и что они лучше организованы, помогает объяснить, почему меры государственной политики дают производителям сахара и автомобилей преимущество перед потребителями.

В то же время, и некоторые потребители сконцентрированы. Сахар сладкий, а корпорации, входящие в Ассоциацию потребителей подсластителей, хотят, чтобы он был еще и дешевым. Кока-Кола, Херши и подобные им компании активно выступают за изменение американской сахарной политики. Наличие влиятельных групп с концентрированными интересами по обе стороны баррикад помогает понять, почему цены не поднимаются еще выше. То же самое справедливо и для изделий промышленного назначения. Сталелитейные компании хотят защиты, потребители стали, такие как предприятия автомобилестроения, выступают против. Торговая политика — это не только битва между крупными корпорациями и разрозненными домашними хозяйствами, но также и битва *между* крупными корпорациями. Иначе следовало бы ожидать, что каждая отрасль пользовалась бы защитой, а торговля повсеместно была бы жестко лимитирована.

В действительности существует множество влиятельных кругов, действующих *в интересах* международной

тесно переплетены между собой. Экономика стала высокой политикой, а политика во многом касалась экономики.

За последние 50 лет политическая экономия стала занимает все более видное место как в экономике, так и политологии, по трем аспектам.

Она анализирует воздействие политических сил на экономику. Избиратели и группы особых интересов оказывают мощное воздействие на практически любую возможную экономическую политику. Политические экономисты пытаются выявить такие группы и их интересы и определить, как политические институты определяют их воздействие на экономическую политику.

Она оценивает воздействие экономики на политику. Макроэкономические тенденции могут усилить или разрушить шансы тех, кто находится у власти. На более микроэкономическом уровне особенности экономической организации или

деятельность конкретных компаний или отраслей могут влиять на характер и направление их политической активности.

Она использует инструменты экономической науки для изучения политики. Политиков можно представить как своего рода компании, с избирателями в качестве потребителей, а органы государственной власти в качестве монопольных поставщиков товаров и услуг клиентам, то есть электорату. Ученые моделируют взаимодействие политико-экономических факторов, чтобы создать более теоретически обоснованное представление о базовых характеристиках, определяющих политическую жизнь.

Все три метода оказали существенное воздействие как на ученых, так и на директивные органы. А политическая экономия способна многое дать как тем, кто занят анализом функционирования общества, так и тем, кто хочет изменить общество.

Те, кто находится у власти в демократических обществах, всегда должны помнить о следующих выборах — иначе им, скорее всего, власть не сохранить.

торговли и инвестиций. Транснациональные корпорации и международные банки мира зависят от открытого потока товаров и капитала. Это особенно актуально в наши дни, когда многие крупнейшие компании мира опираются на сложные глобальные цепочки поставок. Типичная международная корпорация сегодня производит детали и комплектующие в десятках стран, осуществляет сборочный процесс в десятках других стран и продает готовую продукцию во всем мире. Торговые барьеры мешают этим цепочкам поставок, именно поэтому большинство крупнейших компаний мира также входят в число наиболее горячих сторонников дальнейшей либерализации торговли.

Сложное переплетение

Группы особых интересов, а также избиратели, находящиеся по разные стороны баррикад при решении каждого вопроса, ведут свои схватки на политической арене. Но правила политики значительно различаются от страны к стране. Способ организации политической экономии влияет на то, кто станет победителем в борьбе за меры политики.

Логической отправной точкой являются выборы, по крайней мере в демократических странах. Правительства, которые не устраивают своих избирателей, недолго остаются у власти. Поэтому мы можем ожидать, что демократические страны будут выбирать меры политики, от которых выигрывает экономика в целом. Однако на выборах голосует не она.

Политикам нужны голоса людей, которые определяют исход выборов. Определяющие или ключевые избиратели различаются в зависимости от выборных институтов и социальных разногласий в стране. В большинстве политических систем лучшими мишенями являются независимые избиратели, которые могут поменять свой выбор кандидатуры в ответ на меры политики, принятые теми, кто находится у власти, или обещания их оппонентов. Если, например, бедные голосуют за левых, а богатые голосуют за правых, определяющим может быть средний класс. Во время последних выборов американского президента большинство значимых независимых избирателей находилось в кризисных промышленных регионах Среднего Запада. Многие избиратели в этих областях считают, что иностранная конкуренция способствовала упадку обрабатывающей промышленности. Это помогает объяснить, почему кандидаты в президенты все чаще выступают за протекционизм, даже

несмотря на то, что большинство американцев поддерживают открытость торговли.

Кроме того, те, кто находится у власти в демократических обществах, всегда должны помнить о следующих выборах — иначе им, скорее всего, власть не сохранить. Это помогает объяснить, почему правительствам может быть сложно в настоящее время потратить деньги на меры политики, преимущества от которых проявятся только в долгосрочной перспективе, такие как предотвращение и подготовка к пандемии.

В обществе существует огромное множество особых и общих интересов. *Институты* помогают в них разобраться. Во-первых, это *социальные институты* — способ самоорганизации людей. Некоторые предприятия, фермеры и рабочие хорошо организованы, что придает им большой политический вес. Фермеры в богатых странах относительно немногочисленны, хорошо организованы и почти всегда пользуются субсидиями и защитой. Фермеров в бедных странах много, они редко бывают организованы и почти всегда облагаются налогами. Если работники объединяются в централизованные федерации труда, как в некоторых североевропейских странах, они играют важную роль в определении национальных мер политики. То, как организуют себя общества — по экономическому сектору, региону, этнической принадлежности — влияет на то, как они структурируют свою политическую сферу.

Политические институты опосредуют давление электората на лидеров. Даже в авторитарных странах правители вынуждены хотя бы отчасти обращать внимание на общественное мнение. Политические экономисты называют ту часть населения, которая важна для директивных органов, «селектором». При авторитарном режиме это может быть экономическая элита или вооруженные силы. В выборной демократии это избиратели и группы особых интересов. Независимо от того, какие группы считаются самыми важными, директивным органам нужна их поддержка, чтобы оставаться у руля.

В демократических странах то, как директивные органы ощущают давление электората, зависит от различных *институтов выборного процесса*. Организованные политические партии могут помогать политикам расширять временные горизонты: в то время как отдельный политик может беспокоиться только об очередных выборах, партии нужно заботиться о своей долгосрочной репутации. С другой стороны, если политики избираются страной в целом, как в Израиле или Нидер-

ландах, в центр внимания попадает национальная политика. Если политики представляют более узкие географические зоны, как в Палате представителей США, господствует мнение о том, что «вся политика локальна» (обычно эти слова приписывают Типу О’Нилу, демократу, занимавшему пост спикера Палаты представителей в 1970-х–1980-х годах). Эти различные выборные системы могут ориентировать политику в сторону более национальных или более локальных интересов.

Выборные институты влияют на характеристики людей, которых политикам необходимо привлечь на свою сторону, чтобы выиграть выборы. Система коллегии выборщиков в США делает решающей роль умеренных избирателей из промышленных штатов Среднего Запада во время президентских выборов, чем обусловлен упор на защиту обрабатывающей промышленности. В многопартийной парламентской системе ключевыми избирателями могут быть сторонники небольшой партии, которая может менять партнеров по коалиции, как это делают маргинальные партии при формировании израильского правительства. Те избиратели, которые становятся определяющими в силу особенностей выборной системы, скорее всего, будут оказывать непропорционально большое влияние на политические процессы и экономическую политику.

Также имеет значение характер *законодательных институтов*. Например, в то время как унитарная парламентская система способна обеспечивать значительные и быстрые изменения, в системе разделения властей в США изменения скромнее и происходят медленнее. Федеральные системы — в Австралии, Бразилии, Германии, Канаде, Соединенных Штатах — наделяют правительства провинций или штатов значительными полномочиями, тогда как централизованные системы дают всю полноту власти национальному правительству. Некоторые правительства передали контроль над важными мерами политики независимым органам, которые менее подвержены повседневному политическому давлению, таким как центральные банки или ведомства здравоохранения.

Эти институты важны, поскольку влияют на вес различных групп в обществе с точки зрения политиков. Некоторые социально-политические институты наделяют значительным влиянием профсоюзы, другие ставят в привилегированное положение фермеров, в третьих господствующее положение занимают деловые ассоциации. Политические экономисты анализируют задействованные интересы и то, как институты общества передают и преобразуют их в государственную экономическую политику.

Компромиссное решение может оказаться лучшим

Все это имеет значение для директивных органов, наблюдателей или даже рядовых граждан, которых волнует экономика, поскольку может коренным образом изменить

наш взгляд на экономическую политику и соответствующие рекомендации.

Политика, которая, согласно экономическому анализу, является лучшей для экономики, может оказаться политически неосуществимой. Если вернуться к вопросу о свободной торговле, почти все экономисты сказали бы, что небольшой стране лучше всего снять все торговые барьеры в одностороннем порядке. Но правительство, которое попробовало бы перейти к односторонней свободной торговле, почти наверняка столкнулось бы с серьезным сопротивлением со стороны групп особых интересов и многих граждан, которые бы сочли такой шаг опасным. Это вполне могло бы привести к краху правительства и замене его таким, которое наверняка будет поддерживать и даже расширять торговые ограничения. В данном случае попытка реализации наилучшей экономической политики могла бы привести к гораздо худшему исходу.

Политикам, аналитикам, наблюдателям и даже рядовым гражданам, которых интересует экономическая политика, важно оценивать не только экономические последствия инициатив в области экономической политики, но и политические возможности для их осуществления. Если реализация наилучшей политики обречена на неудачу и, возможно, вызовет отрицательную реакцию, то, действительно, лекарство может оказаться хуже болезни. Разумнее проанализировать политические реалии, с которыми имеет дело правительство, и строить экономическую политику с учетом этих реалий. Лучше довольствоваться просто хорошим, чем настаивать на лучшем и остаться ни с чем — или, как гласит народная мудрость, лучшее — враг хорошего.

Заключение

Политическая экономия объединяет политические и экономические факторы при проведении анализа современного общества. Поскольку почти каждый согласится с тем, что политика и экономика затейливым и необратимым образом переплетены друг с другом — политика влияет на экономику, а экономика влияет на политику, такой подход представляется естественным. Он доказал свою полезность в *понимании* государственного управления и общества. Он также может оказаться полезным инструментом для тех, кто заинтересован в *изменении* государственного управления и общества. Директивным органам следует помнить об этих важных уроках сегодня, когда они борются с пандемией COVID-19. **ФР**

ДЖЕФФРИ ФРИДЕН — профессор государственного управления в Гарвардском университете.

Литература

Fair, Ray C. 2018. “Presidential and Congressional Vote-Share Equations: November 2018 Update.” Yale Department of Economics Paper, Yale University, New Haven, CT.

Goodman, Peter S., Katie Thomas, Sui-Lee Wee, and Jeffrey Gettleman. 2010. “A New Front for Nationalism: The Global Battle against a Virus.” *New York Times*, April 10.