



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

ЭКОНОМИКА ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

УЧЕБНИК ДЛЯ ВУЗОВ

3-е издание, переработанное и дополненное

Под редакцией **Л. И. Якобсона, М. Г. Колосницыной**

*Рекомендовано Учебно-методическим объединением
по образованию в области экономики, менеджмента, логистики
и бизнес-информатики в качестве учебника для студентов,
обучающихся по направлению 080100 «Экономика»,
а также «Менеджмент», «Бизнес-информатика»
и специальности «Логистика»*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва • Юрайт • 2014

УДК 33
ББК 65.5я73
Э40

Научное редактирование:

Якобсон Лев Ильич — доктор экономических наук, профессор;
Колосницына Марина Григорьевна — кандидат экономических наук, доцент.

Рецензенты:

Рубинштейн А. Я. — кандидат экономических наук, доктор философских наук, профессор, первый заместитель директора ИЭ РАН;

Синельников-Мурылев С. Г. — доктор экономических наук, профессор, научный руководитель Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара.

Экономика общественного сектора : учебник для вузов / под ред. Л. И. Якобсона, М. Г. Колосницыной. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2014. — 558 с. — Серия : Бакалавр. Углубленный курс.

ISBN 978-5-9916-2581-4

В учебнике, написанном на основе курса, читаемого в НИУ ВШЭ, представлены основные разделы теории экономики общественного сектора: проблемы благосостояния и общественного выбора, налогообложения и программ государственных расходов; вопросы выбора направлений и форм государственного вмешательства в экономику и оценки их эффективности; проблемы бюджетного федерализма. Студент, недостаточно знакомый с экономической теорией, найдет в конце учебника приложение, где разъясняются основные микроэкономические понятия и инструменты, необходимые для усвоения материала. Каждая глава учебника завершается перечнем ключевых понятий, списком вопросов для проверки усвоения материала и библиографическим списком.

Соответствует Федеральному государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования третьего поколения.

Для студентов бакалавриата и магистратуры, изучающих экономику, а также аспирантов и преподавателей.

УДК 33
ББК 65.5я73

ISBN 978-5-9916-2581-4

© Коллектив авторов, 2013
© ООО «Издательство Юрайт», 2014

Оглавление

Авторский коллектив	7
От редакторов	8
Глава 1. Общественный сектор.....	10
1.1. Рынок и государство	10
1.2. Провалы рынка и меры государственного вмешательства	15
1.3. Организация с универсальным членством и общественный сектор	23
1.4. Три сектора экономики	27
1.5. Государственная собственность и государственные финансы	28
1.6. Экономика общественного сектора	33
<i>Ключевые понятия</i>	<i>35</i>
<i>Вопросы к главе.....</i>	<i>35</i>
Глава 2. Масштабы общественного сектора	36
2.1. Как измерять общественный сектор?	36
2.2. Тенденции развития общественного сектора	43
2.3. Причины роста государственного сектора экономики в развитых странах	50
<i>Ключевые понятия</i>	<i>61</i>
<i>Вопросы к главе.....</i>	<i>61</i>
<i>Литература.....</i>	<i>61</i>
Глава 3. Общественные блага и критерии эффективности.....	63
3.1. Общественные блага.....	64
3.2. Дилемма «эффективность — справедливость». Критерии эффективности.....	82
3.3. Функции общественного благосостояния	86
3.4. Издержки перераспределения	97
3.5. Принцип второго лучшего	100
<i>Ключевые понятия</i>	<i>105</i>
<i>Вопросы к главе.....</i>	<i>106</i>
<i>Литература.....</i>	<i>106</i>
Глава 4. Общественный выбор	108
4.1. Коллективный выбор	108

4.2.	Правило простого большинства	113
4.3.	Теорема о медианном избирателе и многомерные альтернативы	119
4.4.	Характер решений и процедуры выбора	124
4.5.	Альтернативные правила принятия коллективных решений	128
4.6.	Теорема Эрроу о невозможности	130
4.7.	Избиратели, политики, чиновники	135
4.8.	Обмен голосами и группы специальных интересов	143
4.9.	Бюрократия и неэффективность. Модель Нисканена	154
4.10.	Изъяны государства	158
	<i>Ключевые понятия</i>	161
	<i>Вопросы к главе</i>	162
	<i>Литература</i>	162
Глава 5.	Основы теории налогов: налоговое бремя	164
5.1.	Доходы государства	165
5.2.	Критерии оценки налоговой системы	173
5.3.	Перемещение налогового бремени	195
	<i>Ключевые понятия</i>	238
	<i>Вопросы к главе</i>	238
	<i>Литература</i>	240
Глава 6.	Основы теории налогов: оптимальное налогообложение	242
6.1.	Цели и ограничения налоговой политики	242
6.2.	Парето-оптимальные налоговые структуры	245
6.3.	Оптимизация косвенного налогообложения	251
6.4.	Оптимизация подоходного налога	259
6.5.	Оптимизация потоварных и подоходных налогов	273
6.6.	Проблемы уклонения от налогов	274
	<i>Ключевые понятия</i>	291
	<i>Вопросы к главе</i>	292
	<i>Литература</i>	292
Глава 7.	Расходы государства	295
7.1.	Формы общественных расходов	295
7.2.	Государственные расходы в Российской Федерации	296
7.3.	Сферы действия программ общественных расходов	298
7.4.	Перемещение выгод и искажающее действие общественных расходов	300

7.5.	Взаимозависимые полезности и социальная помощь	309
7.6.	Общественное страхование.....	314
<i>Ключевые понятия</i>		326
<i>Вопросы к главе</i>		326
<i>Литература</i>		327
Глава 8.	Оценка эффективности общественных расходов	329
8.1.	Оценка затрат и результатов в частном и общественном секторах.....	329
8.2.	Критерии и виды анализа затрат и результатов	332
8.3.	Реальные и денежные экстерналии.....	338
8.4.	Оценка выгод от проекта в денежном выражении	339
8.5.	Оценка издержек от проекта в денежном выражении	344
8.6.	Общественная норма дисконтирования	347
8.7.	Учет риска	349
8.8.	Анализ издержек и выгод и проблемы перераспределения	352
<i>Ключевые понятия</i>		353
<i>Вопросы к главе</i>		353
<i>Литература</i>		354
Глава 9.	Финансирование и производство товаров и услуг в общественном секторе	355
9.1.	Общественные расходы и производство в государственном секторе.....	355
9.2.	Производство и перераспределение.....	358
9.3.	Приватизация.....	361
9.4.	Контрактация	372
9.5.	Квазирынки.....	378
9.6.	Типы организаций	380
9.7.	Партнерство государственного и частного секторов.....	383
<i>Ключевые понятия</i>		390
<i>Вопросы к главе</i>		391
<i>Литература</i>		392
Глава 10.	Введение в экономику отраслей общественного сектора.....	393
10.1.	Образование.....	393
10.2.	Наука	409
10.3.	Здравоохранение	429
10.4.	Экономика жилья.....	447

<i>Ключевые понятия</i>	464
<i>Вопросы к главе</i>	464
<i>Литература</i>	465
Глава 11. Бюджетный федерализм	469
11.1. Управленческая децентрализация и экономический федерализм	471
11.2. Федерализм и функции государственных финансов	474
11.3. Теорема о децентрализации	477
11.4. Гипотеза Тибу	480
11.5. Численность населения и масштабы производства локальных общественных благ	486
11.6. Расходы субфедеральных бюджетов	489
11.7. Доходы субфедеральных бюджетов	494
11.8. Налог на недвижимость как источник самостоятельности местных бюджетов	498
11.9. Межбюджетные трансферты	500
11.10. Эффект «липучки»	511
11.11. «Федерализм, сохраняющий рынок»	512
11.12. Федерализм и жесткие бюджетные ограничения	515
11.13. Проблемы построения бюджетного федерализма в России	520
<i>Ключевые понятия</i>	525
<i>Вопросы к главе</i>	525
<i>Литература</i>	526
<i>Приложение 11.1. Реализация стабилизационной функции на субфедеральном уровне</i>	529
<i>Приложение 11.2. Оптимальный размер территориального образования и оптимальный уровень поставки локального общественного блага: аналитическая модель</i>	530
Микроэкономическое приложение	534
П1. Анализ индивидуального выбора	534
П2. Общественные блага и условие Самуэльсона	544
П3. Кривая достижимых полезностей	548
П4. Налоги и DWL	550
П5. Чистая приведенная стоимость	557

Авторский коллектив

Якобсон Л. И. — доктор экономических наук, профессор, первый проректор НИУ «Высшая школа экономики» — главы 1, 3—6, 8 (гл. 5, 6, 8 совместно с Ракутой Н. В.), 9 (совместно с Засимовой Л. С.), 11 (совместно с Головановой Н. В.), научное редактирование (совместно с Колосницыной М. Г.);

Колосницына М. Г. — кандидат экономических наук, доцент, заведующая кафедрой государственного управления и экономики общественного сектора НИУ «Высшая школа экономики» — главы 4, 6, научное редактирование (совместно с Якобсоном Л. И.);

Голованова Н. В. — преподаватель кафедры государственного управления и экономики общественного сектора НИУ «Высшая школа экономики» — глава 11 (совместно с Якобсоном Л. И. и Хоркиной Н. А.);

Засимова Л. С. — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного управления и экономики общественного сектора НИУ «Высшая школа экономики» — главы 2, 7, 9 (совместно с Якобсоном Л. И.), 10 (совместно с Хоркиной Н. А. и Ракутой Н. В.);

Ракута Н. В. — старший преподаватель кафедры государственного управления и экономики общественного сектора НИУ «Высшая школа экономики» — главы 3, 5, 6, 8 (гл. 5, 6, 8 совместно с Якобсоном Л. И.), 10 (совместно с Засимовой Л. С. и Хоркиной Н. А.), Микроэкономическое приложение;

Хоркина Н. А. — кандидат педагогических наук, доцент кафедры государственного управления и экономики общественного сектора НИУ «Высшая школа экономики» — главы 10 (совместно с Засимовой Л. С. и Ракутой Н. В.), 11 (совместно с Якобсоном Л. И. и Головановой Н. В.).

От редакторов

Эта книга — учебник для студентов, изучающих современную экономическую науку, прежде всего тех, кто интересуется экономической теорией, финансами, вопросами государственного регулирования экономики и государственного управления. Экономика общественного сектора давно и прочно заняла свое место в ряду других курсов, которые традиционно преподаются в зарубежных университетах. В учебных планах российских вузов эта дисциплина до сих пор, к сожалению, встречается редко, и лишь с 2011 г. она вошла в состав Федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования (ФГОС ВПО) третьего поколения по направлению «Экономика». Безусловно, с появлением новой дисциплины в основной образовательной программе подготовки бакалавра экономики появится необходимость в соответствующей литературе. Мы надеемся, что наш учебник будет полезен как студентам, приступающим к изучению данного предмета, так и преподавателям, которым предстоит читать такой курс.

Учебник отражает почти 20-летний опыт преподавания экономики общественного сектора студентам Высшей школы экономики, а также исследовательский опыт авторов. Еще в 1994 г. в НИУ ВШЭ была создана кафедра государственного управления и экономики общественного сектора, и началось преподавание курса. В 2000 г. вышел в свет учебник Л. И. Якобсона «Государственный сектор рыночной экономики: экономическая теория и политика», которым мы пользовались все эти годы. С течением времени, естественно, возникла потребность в пересмотре содержания книги, а развитие кафедры позволило расширить круг авторов. Так возник учебник, который мы теперь предлагаем вашему вниманию. Сохраняя преемственность с предыдущим, он, вместе с тем, не является всего лишь его обновленным изданием. Некоторые главы были написаны заново, другие расширены и дополнены новыми данными, в том числе результатами эмпирических исследований. В ходе работы над текстом этого учебника мы рассчитывали на более подготовленного читателя, чем тот, которому адресовалась прежняя книга, полагая, что сегодня студенты вузов экономического профиля уже достаточно хорошо знакомы с микроэкономической теорией (в объеме стандартного курса промежуточного уровня).

Вместе с тем, для тех, кто чувствует себя не вполне уверенно в этой области, предусмотрено микроэкономическое приложение в конце учебника.

Авторы благодарны А. Я. Рубинштейну, прочитавшему учебник в рукописи и предложившему важные рекомендации по ее доработке, а также коллегам из НИУ ВШЭ за ценные советы, а своим семьям — за моральную поддержку. Отдельная благодарность Элле Николаевне Рычковой за большую помощь в работе над текстом.

Л. И. Якобсон,
М. Г. Колосницyna

Глава знакомит с предметом экономики общественного сектора.

В результате изучения материалов данной главы студент должен:

знать

- особенности трех секторов рыночной экономики, специфику государственной собственности и государственных финансов;
- основные вехи становления экономики общественного сектора как научной дисциплины;

уметь

- идентифицировать конкретные провалы рынка и формы экономической активности государства;

владеть

- простейшими навыками оценки адекватности экономических действий государства характеру решаемых с их помощью задач.
-

1.1. Рынок и государство

Доминирующее положение в рыночной экономике занимает частный сектор. Многочисленные фирмы, стремясь уловить спрос множества потребителей, предлагают товары и услуги, причем каждая действует автономно, руководствуясь интересами своих собственников. Роль координатора экономических процессов не персонифицирована,

ее выполняет рынок за счет того, что складывающиеся на нем цены в концентрированном виде содержат ключевую информацию о текущих условиях производства и потребления. Частные лица и фирмы действуют согласованно постольку, поскольку воспринимают и рационально используют одну и ту же информацию, что, в принципе, позволяет достигать Парето-улучшений¹.

Соответственно, субъекты рынка взаимодействуют по большей части косвенно и неосознанно, внося вклад в формирование спроса и предложения и, таким образом, влияя на движение цен, которое, в свою очередь, определяет их поведение. Непосредственное же и осознанное взаимодействие происходит в форме рыночных сделок, в которые вступают *добровольно* в тех случаях, когда сделка представляется *выгодной* всем ее участникам. В результате домохозяйство или предприятие достигает такой аллокации² своих ресурсов, которая в наибольшей степени отвечает его предпочтениям при данных обстоятельствах (эти обстоятельства отражают, в том числе, предпочтения других субъектов рынка).

Однако не все взаимодействия в рыночной экономике имеют добровольный характер. Простейшим примером служит уплата налогов. Отсутствие добровольности, т.е. *принуждение*, означает, что некоторые из технически осуществимых вариантов поведения, воспринимаемых индивидом в качестве выгодных, оказываются недоступными. Более того, принуждение, не ограничиваясь запретами на желательные действия, зачастую включает *императивное побуждение* к действиям нежелательным. Следовательно, в экономическом смысле принуждение представляет собой вмешательство в аллокационное поведение индивидов и фирм, что, вообще говоря, ограничивает спектр достижимых Парето-улучшений. Если принудительно исключается аллокационная ситуация, которая была бы выбрана в условиях добровольного взаимодействия, то, при прочих равных условиях, налицо потери эффективности. Если же принуждение «отсекает» те варианты, которые и без него не были бы добровольно выбраны, оно бессмысленно.

Таким образом, эффективное функционирование экономики на первый взгляд несовместимо с использованием принуждения.

¹ Напомним, что Парето-улучшениями называются такие изменения экономической ситуации, при которых, по сравнению с предшествовавшим состоянием, никто не проигрывает и хотя бы некоторые участники экономической жизни повышают свое благосостояние. Парето-эффективным является состояние, в котором уже реализованы все имевшиеся ранее возможности Парето-улучшений.

² Аллокацией ресурсов называется выбор конкретных направлений и способов их использования, например, расходования средств на потребление либо накопление, а в рамках того и другого — на покупку неких товаров или вложения в некие активы. Понятие аллокации применимо к любым ресурсам, т.е. всему, чем субъект обладает в ограниченном количестве и что допускает альтернативные варианты использования. Так, для рабочего времени актом аллокации является выбор места работы, а для свободного времени — выбор способа его проведения.

Между тем именно *узаконенная способность к принуждению* (иными словами, власть, право налагать обязательства) составляет с точки зрения экономической теории *определяющую особенность государства*, подобно тому как добровольность взаимодействия характеризует рынок. Следовательно, государственное вмешательство в экономические процессы требует специального объяснения и, в некотором смысле, оправдания.

Объяснение может состоять в том, что отдельные индивиды используют власть, чтобы перераспределить в свою пользу, что им не принадлежало. Подобные действия, разумеется, блокируют потенциальные Парето-улучшения, но выгодны тем, кто осуществляет принуждение. Таков экономический смысл функционирования деспотического государства, которому адекватна авторитарная политическая организация.

Однако использование права принуждения характерно и для демократического государства, претендующего на то, чтобы служить интересам всех или, по крайней мере, большинства своих граждан. Может ли ограничение спектра доступных субъекту аллокационных действий быть этому субъекту выгодно? Да, если запрет на некоторые из них делает достижимыми другие действия, более ценные для субъекта. То, что *запрет способен открывать новые возможности*, выглядит парадоксом. Если нечто принципиально осуществимо и желательно, почему не воспользоваться этим без принуждения? Ответ связан с важной особенностью принуждения в *демократическом правовом государстве*: оно предполагает *равенство перед законом*. Ограничение спектра возможностей нередко выгодно индивиду, если результаты аллокации его ресурсов зависят от действий других индивидов и если ограничение относится, в том числе, к его фактическим или потенциальным партнерам. Выигрыш связан прежде всего с обеспечением *предсказуемости* и решением *проблемы безбилетника*.

Так, государство принуждает участников сделок выполнять принимаемые на себя обязательства. Например, опасаясь конфликта с законом, должник вынужден независимо от своего желания расплачиваться с кредитором. Но отсутствие принуждения к выплате долга затруднило бы получение кредита у кого-либо, кроме близких знакомых. Введение законного принуждения *на равных для всех основаниях* оказывается Парето-улучшением по сравнению с ситуацией, когда кредит базируется исключительно на доверии между отдельными частными лицами.

Данный, по сути, банальный пример позволяет пояснить важное обстоятельство, которое нередко упускается из виду. В литературе по экономике общественного сектора, будь то учебные пособия или научные публикации, чаще всего *молчаливо* предполагается, что равенство граждан перед законом не только провозглашается, но и обеспечивается на практике. Это допущение, как правило, без специальных оговорок присутствует и в последующих главах учебника.

Однако в той мере, в какой действительность расходится с данным допущением, многие положения экономики общественного сектора (особенно простейшие, отражаемые в учебных курсах) подлежат некоторой корректировке. Наиболее очевидный ее аспект: при прочих равных условиях, чем значительнее расхождение, тем, как правило, меньше преимущества государственного вмешательства и больше связанные с ним издержки. Это в определенной степени верно, даже если равенство перед законом формально не нарушается, но отдельные группы, используя особенности институтов государства, способны создавать для себя экономические преимущества на основе политических решений¹.

Вернувшись к роли государства как гаранта соблюдения условий кредитных и иных сделок, следует отметить, что выполнение данной роли — частный случай функции государства по *обеспечению прав собственности*. В самом деле, чтобы сделка могла быть заключена, участники должны прежде всего признавать права друг друга на обмениваемые объекты (товары и деньги). Сама же рыночная сделка есть не что иное, как взаимная передача прав на эти объекты. Если права собственности четко не определены и не защищены принуждающей силой государства, регулярная экономическая деятельность невозможна. Конфликты между претендентами на использование одних и тех же ресурсов разрешались бы в конечном счете с помощью спонтанно возникающего насилия. Таким образом, реальной альтернативой принуждения, применяемого на основе правил (законов) и сосредоточенного в руках общепризнанных властных структур, выступает принуждение хаотичное, непредсказуемое и всеупотребимое во взаимоотношениях частных лиц.

Монополизация способности к принуждению за счет придания ей формы государственной власти дает огромный выигрыш с точки зрения экономической эффективности по сравнению с ситуацией, когда господствует «право сильного». Поэтому даже деспотическое государство, непосредственно обслуживающее интересы правителя, способствует экономическому развитию в той мере, в какой оно упорядочивает хозяйственную жизнь.

На основе сказанного можно сформулировать несколько тезисов, которые целесообразно иметь в виду при изучении экономики общественного сектора. С точки зрения экономической теории, государство представляет собой форму организации легитимного принуждения. Принуждение — это прежде всего ограничение доступа к некоторым экономическим возможностям, способным, в принципе, приносить выгоды тем или иным индивидам. Использование

¹ Причины, по которым подобные ситуации регулярно складываются даже при вполне демократическом устройстве государства и соблюдении законности, будут показаны в гл. 4.

принуждения оправданно, только когда отказ от одних возможностей открывает доступ к другим, более значимым с точки зрения индивидуального или общественного благосостояния. Если принуждение необходимо, то его следует *минимизировать*, во-первых, обеспечивая его недоступность для всех, кроме законных носителей государственной власти, и, во-вторых, «отсекая» лишь те возможности, которые непосредственно признаются неприемлемыми. Разного рода несовершенства государственного устройства зачастую оборачиваются не только неточной нацеленностью конкретных государственных вмешательств, но и их общей *избыточностью*.

Усилия государства по обеспечению прав собственности создают общие *предпосылки* добровольного взаимодействия субъектов рынка. Наряду с этим государство обычно вносит *коррективы* в протекающие на рынках процессы и их результаты. Для демократического государства корректирующее вмешательство приемлемо в первую очередь, если оно способствует Парето-улучшениям. Свободное действие рыночных сил не обеспечивает Парето-эффективности в ситуациях провалов рынка, о которых речь пойдет в следующем параграфе. Поскольку компенсация провалов рынка ведет к Парето-улучшению (мы пока оставляем в стороне издержки, связанные с государственным вмешательством), то соответствующие меры экономической политики могут быть поддержаны всеми гражданами. Однако опыт показывает, что политические решения обычно имеют как сторонников, так и противников. Если отвлечься на данном этапе от проблемы различий в информированности лиц, оценивающих решения, следует сделать вывод о том, что реальная экономическая политика не сводится к обеспечению Парето-улучшений, иными словами, к преодолению провалов рынка. Мера, приносящая выгоды одной части населения, не отвечает интересам другой, что и вызывает несхожие оценки. Подобные меры имеют *перераспределительный* характер, даже если речь не идет непосредственно об изъятии части дохода одной группы в пользу другой. Ниже будет показано, что перераспределение нередко касается не только уже полученных результатов экономической деятельности, но и ее пока не реализованных возможностей, а выгоды и потери могут иметь, в том числе, нематериальный характер.

Принудительное перераспределение совместимо с демократией, поскольку обычное ее понимание не предполагает единогласного принятия решений. В современном обществе приемлемым признается использование государственной власти политическими силами, заручившимися поддержкой не всех избирателей, а только их большинства, нередко относительного. Соперничество политических сил на выборах всегда в той или иной мере связано с конкуренцией их электоратов в доступе к ограниченным возможностям, которыми располагает общество в целом. Соответственно, смысл победы на выборах

означает в экономическом плане завоевание законных преимуществ в такой конкуренции. Реализация этих преимуществ суть перераспределение неких материальных или нематериальных ресурсов. При всей общераспространенности подобной практики она требует специального осмысления на основе критериев, которые будут введены в гл. 3. В связи с этим перераспределительные аспекты деятельности государства в первых двух главах не рассматриваются, за исключением особо оговариваемых случаев.

1.2. Провалы рынка и меры государственного вмешательства

Провал (несовершенство, изъян) рынка — это такая экономическая ситуация, в которой *рациональное* поведение людей, *адекватно* реагирующих на порождаемую рынком информацию, не обеспечивает достижения Парето-эффективной аллокации ресурсов. Иными словами, речь идет не о субъективных ошибках участников рынка, а о *сбоях механизма координации*, роль которого, в принципе, выполняет рынок. Традиционная классификация провалов рынка включает монополию и монопсонию, недостаток и асимметрию информации, а также внешние эффекты (экстерналии). Напомним их особенности.

В условиях *монополии* фирма не приспосабливается к стихийно складывающимся на рынке ценам, а выбирает наиболее выгодное для себя сочетание цены и объема выпуска (продаж). Равновесие достигается при равенстве предельного дохода предельным издержкам, причем цена превышает величину предельного дохода и, следовательно, предельных издержек. При прочих равных условиях монопольная цена превосходит цену совершенной конкуренции, а объем продаж (выпуска) монополии не достигает уровня, который имел бы место при наличии совершенной конкуренции. В результате общество в целом несет потери, поскольку суммарный излишек потребителей и производителей в конкурентной ситуации больше, чем когда цену диктует монополия. Строго говоря, потери данного типа имеют место не только при наличии монополии, но и при монопсонии или олигополии, вообще всегда, когда кто-либо из участников рынка обладает *рыночной властью*.

Принято различать ситуативную, естественную и легальную (правовую) монополии. Все они предполагают ограниченный вход на соответствующий рынок. В первом случае ограничение заключается в недоступности для конкурентов отдельных условий производства в силу концентрации собственности, во втором — в потенциальной неэффективности действий конкурентов при формально свободном доступе в отрасль, а в третьем — в запретах, налагаемых государством.

Ситуативная монополия основана на исключительном доступе к ресурсу, критически необходимому для производства блага, рынок которого монополизирован. Так, рыночная власть может обеспечиваться правами собственности на уникальные месторождения полезных ископаемых, специфические производственные мощности или ключевые элементы инфраструктуры. Зачастую государство способно справиться с проблемой ситуативной монополии, непосредственно используя право принуждения. Так, корпорация, сосредоточившая в своих руках все мощности по производству определенного товара, может быть разделена на основе антимонопольного законодательства.

Однако принудительное разделение или предотвращение слияний оправданы, только если отсутствует существенная *экономия на масштабе*, которая создает основу для возникновения *естественной монополии*. При наличии экономии на масштабе оптимальный объем производства отдельной фирмы может достигать или даже превышать объем рынка. При таких обстоятельствах разделение фирмы-монополиста способно вести к потерям эффективности, поскольку утрата преимуществ, связанных с концентрацией производства, приведет к росту издержек в расчете на единицу продукции (услуги). В итоге разрушение монополии с большой вероятностью повлечет не снижение, а повышение цены.

Например, водопровод в городе, как правило, имеет смысл эксплуатировать какой-либо одной организации. Ее разделение на фирмы, ответственные за отдельные районы города, могло бы привести только к возникновению локальных монополий. Если же противостояние монополии выразилось бы в создании параллельных систем водоснабжения, принадлежащих различным фирмам, то имел бы место неоправданный рост издержек.

Технический прогресс в ряде случаев создает предпосылки преодоления естественной монополии, как это имело место, например, в сфере телефонной связи (важную роль в данном случае сыграло, в частности, появление сотовых телефонов и интернет-телефонии). Подчас удается открыть дорогу конкуренции за счет организационных инноваций. Так, во многих странах железнодорожные компании конкурируют между собой, используя свой подвижной состав на одних и тех же путях на основе общего расписания. Однако естественная монополия остается распространенным экономическим феноменом.

При наличии и этого и других провалов рынка существует только одна альтернатива: либо *смириться с потерями эффективности*, либо *принудительно исключить некоторые из вариантов аллокации ресурсов*, достижимых на основе добровольного взаимодействия и потенциально привлекательных для его участников.

В самом деле, именно потому, что принуждение — единственная альтернатива добровольности, его применение — единственная

альтернатива свободному действию рыночных сил. Если исключить незаконное хаотичное принуждение со стороны частных лиц, то, по сути, на все аспекты экономической жизни проецируется выбор: либо «невидимая рука рынка», либо «видимая рука государства». На практике выбор не прост, даже когда имеется существенный провал рынка. Ведь нет гарантии, что «видимая рука» способна действовать лучше «невидимой». Однако чтобы пояснить, как преодолеваются провалы рынка, имеет смысл временно оставить в стороне потери, к которым способны привести вмешательства государства.

Имея дело с монополизированными рынками, в том числе с естественными монополиями, государство обычно прибегает к регулятивным мерам, в частности к *регулированию цен*, иными словами, к принудительному исключению не устраивающих его вариантов рыночного равновесия. Наряду с этим возможна принудительная *корректировка условий доступа* на рынок. В сущности, именно она имеет место при законодательном запрете монополизации.

Корректировка может выражаться не только в искусственном *расширении доступа* (например, за счет предотвращения ситуативной монополии), но и в его *ограничении*. Последнее имеет место, когда в сфере, которая в силу технических особенностей носит характер естественной монополии, воспрещается деятельность организаций, ориентирующихся на получение прибыли. Чаще всего при этом государственные или муниципальные органы сами непосредственно монополизировать соответствующие виды деятельности, например оказание коммунальных услуг и эксплуатацию коммуникационных сетей. Таким образом, реакцией на естественную монополию становится *участие государства в производстве*. В ряде случаев естественные монополии передаются негосударственным некоммерческим организациям (обычно в сочетании с регулированием цен).

Вместе с тем встречаются случаи, когда государство целенаправленно способствует установлению монополии. Речь идет о наделении отдельных лиц или организаций *исключительными правами* в сфере производства определенных товаров или услуг. Обладание такого рода исключительным правом обуславливает *легальную монополию*. Примером служит монополия, достигаемая за счет патентования изобретений. Тем, кто не обладает правом, оформленным законным образом, государство закрывает доступ к производству запатентованного продукта. Объектами легальной монополии могут быть также экспорт, импорт, продажа каких-либо товаров на внутреннем рынке, например винная монополия, и др.

Установление легальной монополии оправдывается поиском своего рода меньшего из зол. Всякая монополия, при прочих равных условиях, нежелательна. Однако если речь идет о патентовании, она может быть необходима, чтобы обеспечить стимулы

для инновационной деятельности. Патент позволяет извлекать выгоды из изобретения, и именно эти выгоды оправдывают затраты сил и средств на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. Вместе с тем, поскольку никакая монополия не безобидна, политика государства, как правило, предусматривает ликвидацию исключительных прав патентовладельцев по прошествии некоторого времени. Это позволяет постепенно открывать доступ к нововведениям. Например, в США срок действия патентов ограничивается 17 годами. Российским законодательством установлен срок патентов на изобретения в 20 лет.

Впрочем, в силу причин, которые будут подробно рассматриваться в гл. 4, нередко имеют место избыточное предоставление государством исключительных прав и распространение легальных монополий за оптимальные пределы.

Классические примеры *асимметрии информации* дает сфера здравоохранения. Пациент, обращаясь к врачу, вынужден полагаться на него в постановке диагноза и выборе методов лечения. Иными словами, потребитель услуги не имеет возможности контролировать производителя. Если бы производители руководствовались только принципом личной выгоды и в той или иной мере не несли ответственности за неадекватное лечение (а законная ответственность может быть гарантирована главным образом с помощью и при посредстве государства), широкое распространение получили бы наиболее дорогие и не всегда наиболее эффективные варианты медицинской помощи.

Асимметрия информации дает о себе знать и во многих других областях экономической деятельности. Обратимся, например, к сфере образования и предположим, что она состоит исключительно из конкурирующих предприятий, борющихся за максимизацию прибыли. В этой сфере, как и в ряде других отраслей услуг, потребитель вынужден выбирать производителя прежде, чем реальная услуга будет оказана. Точная оценка услуг, которые еще не оказаны, разумеется, не представляется возможной. Оценка строится на основе предположений, базирующихся на прежнем опыте.

Проблема информационной асимметрии до некоторой степени решается на основе учета *репутации*. Однако в наиболее сложных ситуациях и жизненно важных обстоятельствах полезным оказывается вмешательство государства. Оно может приобретать различные формы. Одна из форм — *лицензирование* как обязательное условие занятия тем или иным видом деятельности. Для получения лицензии обычно требуется документальное подтверждение профессиональных навыков, наличия необходимых ресурсов, а в ряде случаев и выполнение других условий. В предельном случае государство выбирает одного наиболее надежного, с точки зрения государственных органов, участника рынка. В результате возникает легальная монополия

со свойственными ей рисками невысокой эффективности, которые, однако, в конкретной ситуации могут оказаться менее значимыми, чем риски, обусловленные информационной асимметрией.

Возможно также *прямое участие государства в производстве* продукции и оказании услуг, с которыми связана существенная информационная асимметрия. Наряду с этим государство нередко становится собственником естественных монополий. Предполагается, что государственные органы, в отличие от частных собственников, склонны действовать в интересах потребителей, пренебрегая выгодами, которые могли бы получить, эксплуатируя провалы рынка. В каждом конкретном случае эффективность национализации, разумеется, зависит от того, насколько данное предположение оправдывается на практике.

Наконец, в ряде случаев действенными инструментами, позволяющими блокировать последствия информационной асимметрии, являются разнообразные виды *государственного контроля* за производством и сбытом таких товаров и услуг.

Не только асимметричное распределение, но и *недостаток информации* у всех потенциальных участников сделок порождает неэффективность. Отсутствие достаточной информации может блокировать взаимодействие, результатом чего становится *неполнота рынков*, которая наиболее наглядно проявляется в финансовой сфере. В самом деле, идеальная модель функционирования рыночной экономики предполагает, что существуют рынки для всего, что имеет экономическую ценность. В частности, максимально эффективное функционирование рынка капитала теоретически возможно при наличии рынков всех будущих благ и страхования от всех видов риска. На практике действительно функционируют фьючерсные рынки, но на них обращаются лишь отдельные товары и ценные бумаги, причем сроки, на которые заключаются сделки, ограничены. Эти рынки отнюдь не являются всеохватывающими и совершенными, поскольку долгосрочные изменения не поддаются надежному прогнозированию.

Государство не в состоянии полностью преодолеть общий недостаток информации. Однако оно способно *распределять риски* между гражданами в такой степени, которая недоступна частным инвесторам. Это достигается, например, когда средства, принудительно собранные в форме налогов, используются для страхования вкладов или финансирования крупных сверхдолгосрочных проектов. Перспективы успеха подобных проектов зачастую недостаточно ясны, чтобы реализовывать их исключительно на базе частной инициативы. Однако проект может иметь критическое значение для желательных структурных сдвигов в экономике. Финансирование (или софинансирование) проекта со стороны государства, разумеется, не гарантирует его успешности; экономический смысл этой меры — принудительно

расширить круг инвесторов, сделав множество налогоплательщиков причастными как к потенциальным выгодам, так и к рискам потерь.

При наличии *внешних эффектов (экстерналий)* часть выгод или издержек, связанных с конкретным видом деятельности или фактором производства, достается посторонним лицам. Внешние эффекты возникают, когда на значение функции полезности индивида или производственной функции предприятия непосредственно влияет производственное или потребительское поведение других лиц или организаций.

При *отрицательных экстерналиях* индивид или фирма перекладывает на других часть издержек. Наиболее очевидный пример — загрязнение природной среды предприятиями и транспортными средствами, что представляет собой внешние издержки, поскольку снижает благосостояние окружающих. Если имеет место отрицательный внешний эффект, порождающее его производство товаров или услуг осуществляется, при прочих равных условиях, в объемах, превышающих оптимальный уровень.

При *положительных экстерналиях* посторонние лица бесплатно получают некоторые выгоды. Например, если человеку сделана профилактическая прививка от инфекционного заболевания, вероятность заболеть снижается не только для него лично, но и для тех, с кем он контактирует. Производство чистых общественных благ — это, по сути, предельный случай деятельности, генерирующей позитивные экстерналии. Если бы сферы, в которых складываются позитивные экстерналии, развивались исключительно под влиянием рынка, имело бы место недопроизводство соответствующих товаров и услуг по сравнению с оптимальным уровнем.

Известно, что неэффективность, порождаемая экстерналиями, могла бы, в принципе, преодолеваться на основе добровольных соглашений между заинтересованными сторонами. Однако для этого требуется предельно четкая спецификация прав собственности и отсутствие транзакционных издержек по соответствующим сделкам. Поскольку в действительности транзакционные издержки зачастую очень высоки, рынки, способные обеспечивать интернализацию внешних эффектов, формируются довольно редко. Собственно говоря, само наличие внешнего эффекта свидетельствует об отсутствии подобного рынка.

Альтернативой рынку, как и в других случаях, выступают действия государства. В данном случае их назначение состоит в том, чтобы обеспечить *интернализацию* внешних эффектов, т.е. вменить соответствующие издержки и выгоды тем субъектам, которые их породили. Естественно, государство способно добиваться этого только с использованием присущего ему права принуждения. Закон может запрещать загрязнение окружающей среды, предусматривая штрафы и иные наказания для загрязнителей, либо вводить специальные налоги, за счет которых преодолеваются последствия загрязнения.

Те экономические блага, производство и потребление которых порождает наиболее значительные внешние эффекты, принято называть *благами, обладающими особыми достоинствами, или социально значимыми благами*. Таковы многие блага (услуги), создаваемые в сферах образования, культуры, здравоохранения. Поскольку положительное воздействие благ, обладающих особыми достоинствами, рассредоточивается среди членов общества, может быть оправданной общественная (государственная) поддержка производства таких благ, в частности, путем субсидирования потребления или предоставления налоговых льгот производителям.

Итак, когда речь идет о внешних эффектах, для преодоления провалов рынка широко используются не только регулятивные меры (например, запреты на загрязнение), но и меры финансовые, стимулирующие. Однако характер последних определяется особенностями государственных финансов, формируемых по большей части за счет налогов, т.е. установленных законом обязательных платежей.

Существенные провалы рынка возникают в связи с созданием *общественных благ*. Этот феномен подробнее рассматривается в гл. 3. Производство чистых общественных благ чаще всего обеспечивается государственным финансированием, которое во многих случаях сочетается с участием государства в производстве.

Меры, нацеленные на предотвращение негативных последствий провалов рынка, нередко принимают форму *административных барьеров*. Речь идет о таких требованиях, которые затрудняют вход на отдельные рынки и увеличивают издержки совершения сделок. Типичны, в частности, барьеры, призванные обеспечивать безопасность потребителей продукции или участников ее производства. Однако *снижение рисков невозможно без издержек*, и зачастую не все издержки удастся заранее предвидеть. Кроме того, принудительное сужение поля возможностей ради уменьшения рисков нередко препятствует инновациям. Соответственно, то, что административный барьер бесполезен, — еще не основание его воздвигать или сохранять. Необходимо, как и *всегда, когда речь идет о корректирующих воздействиях государства на рынок, сравнивать приобретения и потери*. Однако если с созданием административного барьера связаны интересы государственного органа (например, заинтересованность в увеличении численности сотрудников, которые будут следить за соблюдением ограничений, не говоря уже об интересах коррупционного характера), этот непредвзятый поиск баланса затруднен.

Данный пример позволяет пояснить, какова типичная проблематика экономики общественного сектора в ее практических приложениях. Это *оптимизация действий государства* в условиях, когда можно найти убедительно звучащие аргументы в пользу разных по масштабам и формам вариантов его вмешательства. Чтобы решение не оказалось

чрезмерно зависимым от интуитивных, подчас пристрастных суждений, необходимо *моделировать* последствия принятия каждого из вариантов. Кроме того, на этом примере удастся уловить, что вмешательство государства не всегда ведет к Парето-улучшениям.

Экономика общественного сектора имеет дело по большей части с ситуациями, далекими от идеала. Если, приступая к изучению микроэкономики, студент входит в мир, который сначала выглядит гармоничным, лишь постепенно усложняясь и обнаруживая несовершенства, то экономика общественного сектора начинается с вопроса: *как действовать в несовершенном мире?* И прежде чем предлагать развернутый ответ на этот вопрос (чему посвящены последующие главы учебника), необходимо констатировать: *любое действие государства подобно лекарству*, которое необходимо рассматривать не только на предмет того, лечит ли оно диагностированную болезнь, но и на предмет возможных побочных последствий лечения. Если болезнь тяжела, приходится мириться с побочными последствиями, в других случаях лучше переносить болезнь, обходясь без лекарства.

Данный тезис принципиально важен потому, что рынок, полностью свободный от провалов, — скорее абстракция, полезная для развития теории и особенно для обучения, чем нечто часто встречающееся на практике. В самом деле, если, например, абсолютная монополизация рынка — относительно редкий феномен, то некоторая способность отдельных участников рынка влиять на цены (пусть временно и не очень значительно) — довольно распространенное явление. Равным образом, хотя ярко выраженные экстерналии встречаются отнюдь не повсеместно, но и абсолютное отсутствие внешних эффектов — скорее исключение, чем правило. То же можно сказать об абсолютно симметричной информированности покупателей и продавцов. Подходу, в соответствии с которым государству следует принудительно «исправлять» каждый провал рынка, соответствовало бы почти полное исчезновение того пространства, в котором относительно свободно действуют рыночные силы. Единственная возможность последовательно реализовать данный подход — это построение планового хозяйства. Однако попытки такого рода, предпринимавшиеся главным образом в середине XX в., показали, что плановое хозяйство существенно уступает в эффективности рыночному при всем несовершенстве последнего.

Итак, приступая к изучению экономики общественного сектора, исключительно важно усвоить одну из ключевых особенностей того, что в целом характерно для экономического образа мышления. Ему не очень свойственна постановка вопроса «что такое хорошо и что такое плохо». Гораздо привычнее для экономиста ставить и решать вопросы типа «насколько выше (или ниже) *выгоды* варианта А, по сравнению с выгодами варианта В», причем такого рода вопрос,

как правило, рассматривается *вместе* с вопросом «насколько велики *издержки перехода* от А к В или наоборот». При этом ни один из доступных вариантов, как правило, не является идеальным. Тема провалов рынка позволяет подчеркнуть эту особенность, но иметь в виду ее необходимо и при изучении всех последующих тем.

1.3. Организация с универсальным членством и общественный сектор

Государственное вмешательство в ход экономической жизни, направляемой рынком, предполагает использование ресурсов. В конечном счете, главный инструмент, находящийся в распоряжении государства, — это узаконенная власть, прежде всего способность устанавливать, охранять и изменять права собственности. Вместе с тем, действия государства не сводятся к непосредственному применению властных полномочий, хотя на нем основываются. Если, например, государство, стремясь оградить потребителей от последствий естественной монополии или информационной асимметрии, берется за оказание услуг коммунального хозяйства или здравоохранения, ему нужно создавать или национализировать необходимые для этого организации, располагающие трудовыми, материальными и финансовыми ресурсами. Даже принуждение, как таковое, невозможно, если государство не затрачивает для его осуществления ресурсы, организуя этот процесс через свои специализированные звенья, в частности, правоохранительные органы. Более того, само государство может и должно рассматриваться экономистами не в качестве внешнего для рыночной экономики субъекта, который лишь оказывает на нее влияние, а в качестве *организации*, непосредственно *интегрированной* в экономику, хотя и имеющей немалые особенности.

Именно взгляд на государство не просто как на силу, влияющую на экономические процессы, а как на организацию, функционирование которой само подлежит описанию на языке этих процессов, составляет специфику экономики общественного сектора, по сравнению с другими разделами экономической науки. В отличие от них экономика общественного сектора помещает государство в общий ряд участников экономической жизни и ставит применительно к нему вопросы, привычные в отношении обычных фирм. Обозначим некоторые из таких вопросов.

Какими активами располагает эта организация, каковы ее доходы и расходы, от чего зависят те и другие, насколько эффективно формируются и расходуются все виды ресурсов? Как строится разделение труда в организации, оптимальна ли ее внутренняя структура? Чьим интересам соответствует экономическое поведение данной организации,

есть ли в ней свои «мажоритарии» и «миноритарии», рационально ли организовано «корпоративное управление»? Как организация ведет себя в качестве работодателя, покупателя материальных ресурсов, продавца продукции (например, платных услуг), а также в качестве кредитора и заемщика? При ответе на каждый из подобных вопросов обнаруживается, с одной стороны, существенная специфика государства, по сравнению с обычной фирмой, а с другой — их немалая общность. В силу первого обстоятельства экономика общественного сектора — самостоятельная и весьма содержательная область экономических знаний, в силу второго она тесно связана с другими их областями, в том числе использует общие методы, а зачастую и схожие модели.

Ключевое свойство государства как организации составляет *универсальное членство*. С экономической точки зрения, смысл членства в любой организации составляет обмен обязательствами между нею и присоединяющимися к ней лицами. Взаимные обязательства могут касаться специфики участия в организации именно данного члена (пример — контракт между фирмой и топ-менеджером, предусматривающий уникальный набор функций и уникальный размер оплаты); однако такое бывает не всегда. В то же время, почти независимо от меры индивидуализации обязательств, предполагается нечто общее для всех членов данной организации: она предоставляет своим членам некие коллективные блага, а они выполняют нормы, принятые в данной организации. Например, все, кто работают в фирме, пользуются ее инфраструктурой и подчиняются правилам внутреннего распорядка, а все члены профсоюза располагают правом на защиту с его стороны и уплачивают членские взносы.

В обычную организацию вступают, если обмен обязательствами выгоден потенциальному участнику. Добровольность присоединения к организации, как правило, сочетается с правом участника прекратить выполнение своих обязательств, если организация не выполняет свои. Более того, участник чаще всего волен без особых потерь для себя покинуть организацию. Именно поэтому большинство организаций не способны принуждать своих членов к действиям, которые им невыгодны.

Государство в качестве организации также несет обязательства как перед своими полноправными членами, т.е. собственными гражданами, так и перед находящимися на его территории иностранцами и лицами без гражданства. Все они оказываются участниками данной организации, что обозначается словами «универсальное членство». Обязательства государства касаются предусмотренного законом предоставления разнообразных общественных благ, например, обеспечения правопорядка, санитарного благополучия и т.д. Со своей стороны, все, кто находятся на территории государства, обязаны выполнять его «правила внутреннего распорядка», т.е. нормы законов.

В силу универсального членства принятие обязательств, как правило, не является добровольным обменом. Наиболее типично пожизненное «вступление» в организацию в момент рождения. Избавиться от обязательств перед государством можно ценой эмиграции. Однако она, как правило, связана с потерей привычных условий жизни и высокими экономическими и психологическими издержками адаптации к новым обстоятельствам. К тому же, покинув страну, человек оказывается в юрисдикции другого государства. Лишь в тех относительно не частых случаях, когда гражданину реально доступен комфортный выбор из нескольких юрисдикций, уместно говорить о добровольном обмене обязательствами между ним и государством. И именно в этих нечастых случаях способность государства к принуждению экономически ограничена. Так, для крупного бизнесмена, имеющего деловые интересы по всему миру, резкое повышение налогов в одной из стран может стать поводом для переноса штаб-квартиры и места жительства. Однако большинство граждан вынуждены принимать свои налоговые обязательства как данность.

Из общего ряда присутствующих в экономике организаций государство выделяется не только универсальным членством, но и связанным с ним широким *разнообразием функций*. Это в свою очередь предопределяет исключительно сложную внутреннюю структуру данной организации. В ней множество специализированных подразделений, среди которых есть те, которые участвуют в определении целей, достигаемых с помощью легитимного принуждения (пример — федеральные министерства), и те, которые принуждение осуществляют (пример — отделения милиции или налоговые инспекции), а также те, которые, напрямую не участвуя в принуждении, вносят вклад в выполнение обязательств организации перед ее членами (пример — образовательные или медицинские учреждения). Не только юридически, но и экономически подобные подразделения представляют собой самостоятельные организации, поскольку располагают обособленными ресурсами и действуют в интересах, далеко не всегда полностью сводящихся к общим интересам государства.

Соответственно, экономический взгляд на государство не только не ограничивается его восприятием в качестве силы, как бы извне действующей на индивидов и фирмы, но и не исчерпывается представлением о нем как единой организации. Необходимо изучать структурные соотношения внутри данной организации и взаимоотношения ее подразделений (государственных органов, учреждений и предприятий) между собой и с частными фирмами. Эти взаимоотношения с неизбежностью отражают специфику государства, а потому отличаются от собственно рыночных.

В большинстве государств как право на законное принуждение, так и обязательства перед гражданами не полностью сосредоточены

в руках центральной власти, а в той или иной степени *распределены между властями разного уровня*. В России уровни представлены федеральными органами власти, органами власти регионов (субъектов федерации) и органами местного самоуправления. Экономические аспекты разграничения их полномочий и складывающихся между ними отношений — один из наиболее существенных компонентов проблематики государства как объекта экономических исследований.

В соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти. Однако такие органы, как и любые другие структуры, существующие на территории страны, например, частные фирмы, функционируют в рамках, устанавливаемых единой организацией с универсальным членством, а именно государством. Полномочия структур, охватываемых этой организацией, не одинаково определяются законодательством разных стран. Так, в федеративных государствах, включая Россию, законное право принуждения распределено и реализуется более децентрализовано, чем в унитарных. Однако прежде, чем рассматривать экономические условия и последствия распределения полномочий между уровнями власти (этому посвящена гл. 11), необходимо составить общую, пусть и несколько абстрактную, картину функционирования специфического субъекта рыночной экономики, наделенного правом принуждать другие ее субъекты к модификации их экономического поведения. В данной связи в главах, предшествующих названной, будет говориться о государстве как единой организации, без учета ее внутреннего членения, в том числе без оговорок, касающихся особенностей местного самоуправления.

Органы власти разных уровней и создаваемые ими организации, например, учебные заведения, медицинские учреждения и т.п., затрачивают ресурсы для получения экономически значимых результатов и фактически обмениваются выгодами как друг с другом, так и со структурами частного сектора. Таким образом, рыночная экономика не просто испытывает воздействия легитимной власти, но и включает в свой состав немалое число организаций, непосредственно эту власть реализующих или связанных с нею более тесно, чем частные фирмы.

Совокупность таких организаций называется *общественным (государственным) сектором* экономики. Вместе с тем, термин «общественный сектор» используется и в несколько ином смысле, обозначая совокупность трудовых, материальных, информационных, финансовых и иных ресурсов, находящихся в непосредственном распоряжении государственных и муниципальных органов, а также принадлежащих им предприятий и учреждений. Аналогично, говоря о частном секторе экономики, подразумевают либо совокупность фирм как организаций, либо совокупность ресурсов, этим фирмам принадлежащих и в них задействованных.

1.4. Три сектора экономики

Начиная изучать фундаментальные особенности общественного сектора, целесообразно сопоставить логику экономического поведения его организаций с логикой функционирования других секторов рыночной экономики. В самом деле, в ней действуют даже не два, а три сектора: частный (частнопредпринимательский), общественный и так называемый третий сектор, к которому относятся негосударственные некоммерческие организации.

Самый крупный из них — *частный*, организации которого действуют в логике приумножения собственности, иными словами, контроля над ресурсами. Организация данного сектора (фирма) находится в зоне контроля (собственности) частного лица или группы лиц и функционирует, в конечном счете, ради того, чтобы как можно больше распространять эту зону контроля. В зависимости от выбора собственников приоритет может придаваться ресурсам в виде финансовых потоков (этому соответствуют стратегии максимизации прибыли или оборота) либо ресурсам в виде активов (тогда фирма ориентируется на рост капитализации). Встречаются и иные стратегии, но, как бы то ни было, успех в частном секторе измеряется в терминах ресурсов и имеет, как правило, универсальное денежное выражение.

В *общественном секторе* расширение зоны контроля, как таковое, не принципиально: государство в любом случае в некоторой степени контролирует все, что находится на его территории. Пользуясь законным правом принуждения, оно даже, в некотором смысле, соучаствует в собственности граждан и организаций других секторов. Например, оно ограничивает варианты использования имущества и посредством налогообложения участвует в доходах фирмы, как бы входя в число ее совладельцев.

Действия организаций общественного сектора оцениваются, вообще говоря, не по доходам, капитализации и т.п., а по тому, насколько эффективно они реализуют конкретные обязательства государства и волю носителей государственной власти. Например, если учебное заведение функционирует в логике частнопредпринимательской фирмы, оно расширяет прием в тех границах, в каких достижимо оптимальное соотношение дохода и издержек. Если же школа относится к общественному сектору и выполняет установленное законом обязательство обеспечить всеобщее образование детей в данном населенном пункте, она осуществляет прием в совершенно иной логике. Другой вопрос, что подобные организации нуждаются в балансировке расходов и поступающих средств, основным источником которых служит, как правило, государственный или муниципальный бюджет. Однако соотношение затрачиваемых и поступающих ресурсов в общественном секторе — скорее ограничение, в рамках которого действует

организация, а не ее целевой ориентир, как это имеет место в частно-предпринимательском секторе.

В данном отношении *третий сектор* схож с общественным. Это можно пояснить на примере конфессиональных учебных заведений. Во многих странах государственные и муниципальные органы не вправе создавать школы, в которых учебный и воспитательный процесс связан с конкретным вероисповеданием. Однако такие школы нередко создаются и финансируются религиозными общинами или даже частными лицами. Подобные образовательные учреждения не принадлежат к общественному сектору, но действуют не в интересах приумножения собственности своих создателей, а ради реализации некой конкретной миссии, которой эти создатели привержены.

Очевидно отличие логики, в которой строится экономическое поведение негосударственной некоммерческой организации, от стратегий частнопредпринимательских фирм. Вместе с тем, эта логика не вполне совпадает и с той, которая характерна для общественного сектора. Заметны, прежде всего, три взаимосвязанных отличия. Во-первых, цели (миссии) организаций третьего сектора определяются частными лицами, не требуя легитимации посредством политического процесса, поэтому они, вообще говоря, более разнообразны и вариабельны. Во-вторых, третий сектор зачастую действует более селективно, чем общественный. Так, если вернуться к приведенному примеру, законодательство может предоставлять конфессиональной школе право отказать в приеме детям иного вероисповедания, тогда как применительно к государственным учебным заведениям это означало бы недопустимую дискриминацию. В-третьих, ресурсным ограничениям негосударственных организаций в целом свойственна большая жесткость. Ведь частные лица могут рассчитывать лишь на те средства, которые имеются у них самих либо могут быть собраны, например, в виде добровольных пожертвований. Государству же относительно легче допускать дефицит, покрывая его, в том числе, за счет изменений в налогообложении.

1.5. Государственная собственность и государственные финансы

Общественный сектор составляют те организации и ресурсы, функционирование и использование которых не просто находится под контролем и регулирующим воздействием государства (те или иные его воздействия испытывает вся экономика), а прямо и непосредственно государством определяются. По отношению к этим организациям и ресурсам государство играет роль собственника.

Однако, когда речь идет о государстве, границы его собственности не всегда очевидны. Дело в том, что сами права собственности многообразны.

Например, акционеры корпорации с полным основанием рассматривают себя в качестве ее владельцев, но при этом никто из них в отдельности не вправе продать или уничтожить какой-либо из принадлежащих корпорации станков, даже если стоимость акций, принадлежащих данному владельцу, значительно превышает стоимость станка. Учредители некоммерческой организации не располагают правом распределять между собой доходы от ее деятельности, тогда как для совладельцев акционерного общества это право имеет принципиальное значение. Владелец земли или водоема может оказаться в конфликте с законом, если станет использовать свой объект собственности, не сообразуясь с экологическими требованиями.

При анализе прав собственности экономисты обычно опираются на классификацию, которую на рубеже 1950—1960-х гг. предложил британский правовед А. Оноре. Он показал необходимость различать 11 самостоятельных, не поглощающих друг друга правомочий.

Первое из них — право владения, т.е. узаконенная возможность физического контроля над объектами собственности. Второе — право непосредственного использования полезных свойств данных объектов. Третье — право на управление, подразумевающее возможность принимать решения о том, кто и на каких условиях может получать доступ к этим объектам. Четвертым является право на доход от собственности. Пятым — право на капитальную стоимость объекта, т.е. на его отчуждение, потребление или уничтожение. А. Оноре выделял также права, связанные с защитой собственности, ее бессрочностью, возможностью передачи по наследству, долгами и их уплатой, а также с отношениями, возникающими в связи с ущербом, который может быть нанесен другим людям в ходе реализации правомочий, либо в связи с прекращением каких-либо из правомочий.

Принципиальное значение имеет *исключительный характер* прав собственности. Обладание некоторыми правомочиями не просто определяет возможности собственника, но и отличает его от всех, кто собственниками не являются. Например, безнаказанно уничтожить объект может только тот, кто обладает правом на его капитальную стоимость. Собственность всегда предполагает некоторые ограничения для тех, кто не относится к числу носителей данного конкретного правомочия по отношению к данному конкретному объекту.

Исключительный характер присущ государственной собственности не менее, чем всякой иной. Безусловно, государство осуществляет правомочия собственника лишь от имени граждан. Однако ни один гражданин без специального на то разрешения не может,

например, использовать по своему усмотрению имущество государственного учреждения. Правомочия государства реализуют его законные представители, а именно должностные лица. Участие в осуществлении этих правомочий, собственно, и определяет статус и функции должностного лица в системе государственного и муниципального управления.

Принадлежащие государству права собственника не абсолютны, поскольку не могут использоваться в ущерб законным интересам граждан. Но не являются абсолютными и права собственности иных лиц, о чем, в частности, свидетельствуют примеры, приведенные в начале параграфа.

Предприятие может не находиться в собственности государства, но быть в некотором смысле вовлечено в общественный сектор, например, государственными заказами. Допустим, акционерное общество имеет шанс получить выгодный заказ на производство секретных вооружений. Тогда его акционеры ради успешной реализации своего права на доход могут отказаться, например, от права посещать принадлежащее им предприятие, вполне свободно формировать кадровую политику и т.д. Ограничение целого ряда прав в данном случае «покупается» в обмен на право участвовать в использовании государственных финансовых средств.

Происхождение и масштаб этих средств лишь отчасти связаны с участием организаций общественного сектора в производстве товаров и услуг, реализуемых на рынке. Как отмечалось выше, рыночные стратегии таких организаций во многом не схожи со стратегиями частных фирм. Например, осуществляя производство в условиях естественной монополии, государство, как правило, продает эту продукцию по ценам, существенно более низким, чем те, которые установил бы в аналогичных условиях предприниматель-монополист. В ряде случаев государственные организации даже назначают цены, не покрывающие издержек. Нередко это обусловлено стремлением стимулировать потребление благ, обладающих особыми достоинствами (например, когда речь идет о посещении музеев). Субсидирование продаж может иметь и иные цели, в частности, обеспечение доступности некоторых значимых благ для лиц с низкими доходами. В подобной ситуации убыточность оправдывается перераспределительными приоритетами, что, вообще говоря, предполагает избирательное, адресное предоставление льгот. Однако, как бы то ни было, государству необходимы средства для финансирования субсидий.

В еще большей степени потребность в средствах определяется тем, что многие виды экономической активности государства вообще не направлены на производство продукции, которую можно было бы реализовать на рынке. Это касается, прежде всего, социальных программ, например заботы об одиноких инвалидах, и создания чистых общественных благ, например в сфере обороны и обеспечения безопасности.

В силу непригодности результатов для рыночной реализации подобные виды деятельности непривлекательны для частного сектора. В то же время способность государства взять на себя выполнение соответствующих функций непосредственно связана с правом принуждения, а именно принуждения к участию в формировании **общественных (государственных) финансов**.

Основным источником денежных средств для государства служит *налогообложение*. Государство обязывает лиц, на которых распространяется его юрисдикция, участвовать в финансировании его расходов. Мобилизуя ресурсы, государство затем их целенаправленно использует в качестве *общественных расходов*.

Сбор налогов и расходование собранных средств — не менее органичный аспект функционирования общественного сектора, чем деятельность его организаций по производству и рыночной реализации товаров и услуг. По масштабам же первый аспект зачастую является преобладающим. К нему столь же, как к производственному аспекту, относятся задачи обеспечения эффективности и справедливости. Очевидно, что налогообложение и программы расходов могут строиться как более, так и менее рационально, и экономическая наука призвана содействовать поиску оптимальных решений. Более того, деятельность организаций общественного сектора, рассматриваемая в определенном ракурсе, — также составная часть процессов формирования и расходования государственных финансов.

Формирование и использование государственных финансов существенным образом модифицирует правомочия собственников. Это наиболее очевидно, когда речь идет о налогах. Так, если часть прибыли акционерного общества изымается в виде налога, то это означает, с одной стороны, ограничение права владельцев на доход, а с другой — наделение государства (а в его лице граждан, не входящих в число акционеров) правом на часть дохода. Взимание налога на наследство фактически превращает государство в одного из наследников. Перечень подобных примеров можно было бы продолжить.

Следовательно, анализ процессов, протекающих в сфере общественных (государственных) финансов, способен иногда лучше прояснить фактические границы экономически значимых правомочий и последствия их использования, чем это позволяет простая констатация принадлежности тех или иных объектов частным лицам либо государству. В целом, обобщающую картину состояния общественного сектора можно получить, сосредоточившись скорее на государственных финансах, чем на организациях, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Это, разумеется, не означает, что общественный сектор полностью тождествен своей финансовой составляющей, но побуждает уделять этой составляющей приоритетное внимание в экономических исследованиях сектора.

Государственные финансы призваны выполнять три самостоятельные **функции**: аллокационную, распределительную (дистрибутивную) и стабилизационную.

Аллокационная функция состоит в том, чтобы *корректировать аллокацию ресурсов экономики (т.е. направления и цели их использования), если она недостаточно эффективна в силу изъянов рынка*. Аллокационная функция выполняется, например, когда государство с помощью налогов ограничивает производство товаров с негативными экстерналиями или с помощью субсидий способствует производству благ, обладающих особыми достоинствами. При посредстве государственных финансов осуществляется аллокация ресурсов для производства большей части общественных благ.

Распределительная функция заключается в *осуществлении перераспределения средств между группами населения*. Например, собирая налоги с работающих, государство выплачивает пенсии и пособия нетрудоспособным и безработным.

При осуществлении каждой из рассматриваемых функций государство так или иначе меняет направленность и масштабы финансовых потоков, порождаемых и регулируемых рынком. Но если аллокационная функция касается скорее потоков между отраслями и организациями, формирующими и использующими доходы, то распределительная (дистрибутивная) — потоков между индивидами. Так, финансирование организаций фундаментальной науки за счет налогообложения банков может служить примером реализации первой из функций, а финансирование нужд инвалидов за счет трудоспособной части населения — примером осуществления второй. Взаимосвязь и взаимное влияние функций очевидно. Например, от увеличения финансирования науки выигрывают те, кто в ней работают, а повышение детских пособий может, при прочих равных условиях, приводить к росту спроса на услуги детских садов. Однако специфика каждой из функций связана с целями, ради которых они выполняются. Как будет показано далее, это нередко порождает сложные практические коллизии.

Стабилизационная функция общественных финансов определяется их влиянием на *макрэкономическое равновесие*. Последнее, как известно, существенно зависит от характера и размера налогов, общественных расходов, государственного долга и способов его финансирования.

На деле стабилизационные меры неизбежно влекут аллокационные и перераспределительные последствия и наоборот. Однако разграничение функций необходимо, чтобы четко определять и анализировать конкретные цели, которые могут достигаться на основе развития общественного сектора и различных вариантов использования его ресурсов.

1.6. Экономика общественного сектора

Экономические функции государства интересовали исследователей, по крайней мере, со времен меркантилистов. Роль государства в воспроизводственном процессе подчеркивалась физиократами. Адам Смит выделял три задачи, которые, по его мнению, призвано решать государство. Во-первых, это защита от внешней угрозы, покушений со стороны зарубежных государств. Во-вторых, это охрана законных прав индивидов от посягательств со стороны других членов общества. В-третьих, А. Смит указывал, что существуют такие блага, частные вложения в производство которых не способны окупаться, и поэтому производство таких благ должно брать на себя государство. Впрочем, А. Смит не пытался специально исследовать свойства таких благ и ограничивался в данном случае несколькими примерами.

Немецкие современники физиократов и А. Смита, камералисты, рассматривали государственное хозяйство в качестве главного предмета изучения. Они заложили характерную для Германии традицию, в соответствии с которой экономическая деятельность государства заслуживает не меньшего внимания, чем частнопредпринимательская активность. Эта традиция была впоследствии развита в рамках исторической школы.

Д. Рикардо много занимался проблемами налогообложения. У Дж. С. Милля можно обнаружить попытку изучения того, что впоследствии получило название провалов рынка. Объясняя причины, по которым свободное действие рыночных сил не всегда приводит к желательным результатам, он указывал в основном на недостаток информации. А. Маршалл исследовал некоторые варианты перемещения налогового бремени (сама возможность смещения бремени налога на лиц, формально им не обложенных, была подмечена намного ранее; на нее обращал внимание, в частности, Д. Рикардо).

Первостепенное внимание роли государства в экономике уделяли немецкие экономисты второй половины XIX в. В частности, А. Шефле предложил «правило пропорционального удовлетворения» общественных нужд за счет государства и частных нужд за счет рынка. А. Вагнер выступал за неуклонный рост экономической активности государства, полагая, что в конечном счете он носит закономерный характер. Этот рост А. Вагнер связывал как с социальными, так и с технологическими изменениями.

Однако в наибольшей степени предшественниками современной экономики общественного сектора можно считать работавших на рубеже XIX и XX вв. итальянских экономистов Пантелеони, Маццолу и де Вити де Марко, а также шведского исследователя Кнута Викселя. Ими был предложен целостный взгляд, с одной стороны, на благосостояние индивидов, складывающееся под воздействием

потребления как частных, так и общественных благ (хотя и термин «общественные блага», и соответствующая развернутая теория появились позднее), а с другой — на государство как хозяйствующий субъект со своими доходами и расходами. Этот подход был впоследствии существенно развит учеником Викселя Эриком Линдалем.

В первой половине XX в. наиболее заметное продвижение имело место в теории государственных финансов, на базе которой впоследствии выросла экономика общественного сектора в своем нынешнем виде. Во-первых, следует указать на теорию налогов, вехами развития которой явились, в частности, концепции А. Пигу, увязывавшего налоги с экстерналиями, и Ф. Рамсея, заложившего основы теории оптимального налогообложения. Во-вторых, кейнсианская революция дала мощный импульс изучению макроэкономической роли государства.

В середине XX в. в теорию общественных финансов были органически инкорпорированы экономические концепции принятия коллективных решений и политического процесса. Это было сделано в первую очередь усилиями К. Эрроу, Дж. Бьюкенена, Г. Таллока, Д. Блэка, М. Олсона и ряда других исследователей (надо отметить, что на подступах к соответствующей проблематике находились уже К. Висксель и Э. Линдаль). В результате теория в целом существенно преобразилась. Становлению экономики общественного сектора способствовало также интенсивное развитие микроэкономики, что привело, в частности, к созданию стройной концепции общественных благ П. Самуэльсона и многим другим достижениям.

В последние полвека экономика общественного сектора занимает важное место в ряду экономических дисциплин и относится к тем из них, которые развиваются наиболее быстро. Она в определенном смысле поглотила теорию налогообложения. Для экономики общественного сектора одинаково значимы доходы и расходы государства.

Каковы те вопросы, на которые экономика общественного сектора пытается давать ответы? Укажем лишь наиболее существенные из них.

Как формируется экономическая и социальная политика? Как образуются доходы и имущество государства? Как государство распоряжается своими ресурсами? Какое влияние доходы и расходы государства оказывают на поведение других участников экономической жизни, прежде всего частных предприятий и домохозяйств? Таким образом, в центре внимания экономики общественного сектора находится в первую очередь микроэкономическое взаимодействие государства с другими субъектами рыночного хозяйства.

Перечисленные вопросы изучаются экономикой общественного сектора как в *позитивном*, так и в *нормативном* аспекте. Иными словами, с одной стороны, исследуются внутренняя логика и фактические образцы экономического поведения государства и реагирующих на это поведение звеньев хозяйства, а с другой — обосновываются

эффективные решения, которые целесообразно принимать во внимание при разработке экономической политики государства.

Кратко предмет изучения экономики общественного сектора можно определить следующим образом: это *формирование и использование ресурсов общественного сектора, экономическое поведение его организаций и влияние сектора на экономическое положение и поведение организаций других секторов экономики и домохозяйств.*

Ключевые понятия

- Государство
- Законное принуждение
- Равенство перед законом
- Права собственности
- Провалы (изъяны) рынка
- Монополия
- Асимметрия и недостаток информации
- Экстерналии
- Налогообложение
- Три сектора экономики
- Государственная собственность
- Государственные финансы
- Общественные (государственные) расходы
- Функции государственных финансов
- Аллокационная функция
- Распределительная функция
- Стабилизационная функция
- Экономика общественного сектора

Вопросы к главе

1. Чем определяется потребность в воздействии государства на рыночную экономику? Какие особенности государства позволяют ему осуществлять действия, недоступные для других субъектов рыночной экономики?
2. Каким образом эффекты государственного воздействия на экономику связаны с равенством граждан перед законом?
3. Почему государство необходимо для обеспечения прав собственности?
4. Каким образом государство преодолевает последствия монополизации?
5. Как действует государство в условиях информационной асимметрии?
6. Как государство обеспечивает интернализацию внешних эффектов?
7. Что представляет собой общественный сектор? Чем он отличается от двух других секторов рыночной экономики?
8. Каково место государственного бюджета в общественном секторе рыночной экономики?
9. Какие функции выполняют общественные финансы? Как взаимосвязаны эти функции?
10. На какие вопросы дает ответ экономика общественного сектора?

Глава содержит материал, позволяющий понять, каким образом можно оценивать масштаб общественного сектора и его динамику.

В результате изучения материалов данной главы студент должен:

знать

- основные подходы к оценке масштабов общественного сектора в экономике;

уметь

- определять факторы, влияющие на динамику масштаба общественного сектора в разных странах;

владеть

- навыками оценки тенденций развития общественного сектора в разных странах.

2.1. Как измерять общественный сектор?

Оценка масштабов общественного сектора может основываться на разных показателях: доле занятых в этом секторе, доле предприятий, принадлежащих государству, отношении доходов или расходов государства к ВВП и т.п. В тех случаях, когда оценка происходит на основании государственной собственности, речь идет о *запасе* ресурсов, принадлежащих государству. Если же рассматриваются

доходы и расходы государства, принято говорить о *потоках* собираемых и расходуемых средств.

Запас и поток ресурсов, которые находятся в распоряжении хозяйствующего субъекта, позволяют судить также о потенциале отраслей и предприятий, относящихся к частному сектору. Прибегая к показателям запаса и потока для характеристики удельного веса отрасли или предприятия в экономике, мы получаем обычно показатели, тесно корреспондирующие между собой. Это закономерно, поскольку на доходы и расходы частного предприятия определяющим образом влияют размеры накопленного им капитала.

Для общественного сектора такого рода тесная взаимосвязь не обязательна. Ведь государство способно финансировать свои расходы не только за счет доходов с принадлежащего ему капитала, но и за счет налоговых поступлений. Причем основная часть собираемых налогов направляется не на приумножение капитала, находящегося в собственности государства, а на решение текущих задач перераспределения и финансирования производства общественных благ. Вследствие этого показатели удельного веса общественного сектора, полученные, с одной стороны, на базе *масштабов государственной собственности*, а с другой — на основе *доходов и расходов государственного бюджета*, могут весьма существенно расходиться между собой. Первые показатели обычно заметно уступают вторым.

При измерении масштабов общественного сектора необходимо учесть ряд ограничений. Прежде всего, необходимо иметь в виду, что государству часто принадлежат весьма значительные ценности, *изъятые из рыночного оборота* и в этой связи зачастую не находящие адекватной экономической оценки. Это, например, земли, не находящиеся в сельскохозяйственном обороте, охраняемые природные и культурные ценности нации и др. Кроме того, расходы государства, в конечном счете, характеризуют услуги, предоставляемые им на нерыночной основе, что затрудняет их денежную оценку. И, наконец, размер общественного сектора может быть занижен из-за того, что часть ресурсов государство перераспределяет косвенным образом, за счет различных налоговых льгот и вычетов, предоставляемых определенным группам производителей или домохозяйств. Таким образом, и запас, и поток ресурсов общественного сектора частично изъяты из рыночного оборота, что сказывается на экономических измерениях.

Отметим, что при оценке величины общественного сектора часто возникают проблемы, связанные с определением его границ. Поясним это на примере. Так, с точки зрения российского законодательства, государственными являются не все организации, полностью принадлежащие государству, а лишь те, которые имеют специфические правовые формы. Это, в частности, унитарные предприятия и государственные учреждения, тогда как, например, акционерные общества

со 100%-ным государственным участием или созданные государством некоммерческие фонды формально не относятся к государственному сектору. Однако в экономическом смысле они в него входят. Более того, реальное экономическое поведение ряда акционерных обществ, в которых государство обладает контрольным пакетом акций, также ближе к тому, что характерно для государственного, а не частного сектора. Например, оценивая меру и способы влияния российского государства на отечественную и мировую экономику, невозможно не упомянуть роль Газпрома, выступающего одним из главных инструментов этого влияния. Между тем, Газпром юридически представляет собой обычное акционерное общество и имеет, в том числе, частных акционеров. Однако основной его акционер — государство, ключевые стратегические решения принимаются подчас на уровне высшего руководства страны и имеют целью не только и не столько максимизацию дивидендов. Наконец, принадлежащий государству пакет акций может, не будучи контрольным, быть все же существенным. Следует ли, оценивая вклад общественного сектора в ВВП, в той или иной мере учитывать деятельность предприятий с миноритарным участием государства? Можно привести аргументы как «за», так и «против»; соответственно, статистика в любом случае оказывается условной.

Сходные проблемы возникают и при определении статуса *занятых в общественном секторе*. Кого считать занятым в государственной сфере — только государственных служащих? Или может быть всех «бюджетников»? Или также занятых на предприятиях, принадлежащих государству? В разных странах по-разному дается ответ на этот вопрос.

Занятость в общественном секторе

Во многих странах государство выступает крупнейшим работодателем. Однако доля занятых в общественном секторе существенно различается по странам мира. Это происходит в том числе и потому, что статистика разных стран исходит в данном случае из не вполне совпадающих определений предмета измерения.

Для обеспечения международных сопоставлений принято разделять непосредственно государственных служащих (к ним относят занятых в органах федеральной/центральной власти и занятых в региональных и муниципальных органах власти) и работников общественного сектора (как правило, тех, кого мы называем бюджетниками). Объединяет государственных служащих и бюджетников то, что оплата их труда осуществляется из государственного бюджета, т.е. государство выступает для них работодателем.

Так, например, в Финляндии лица, занятые в государственном секторе, могут быть разделены на две больших группы: тех, кто работает в государственной администрации, министерствах, агентствах, и тех, кто работает на государственных предприятиях и в государственных учреждениях — почте, телекоммуникациях, железных дорогах и т.д. В Великобритании

также существует четкое разграничение: гражданскими (государственными) служащими являются работники министерств (департаментов) и центральных ведомств, получающие заработную плату из средств, выделяемых парламентом. Гражданскими служащими не считаются судьи, военнослужащие, служащие полиции и органов местного самоуправления, учителя и работники национальной службы здравоохранения. Представители всех перечисленных категорий вместе с гражданскими служащими объединяются более широким понятием — «служащие общественного сектора». Однако во многих странах такого четкого деления на государственных служащих в узком и широком понимании не проводится. В них государственная служба охватывает всех работников государственных учреждений. Например, в Германии к государственным служащим относятся не только сотрудники органов управления, но и учителя, работники дошкольных учреждений, профессора и преподаватели государственных университетов, судьи, министры, члены дирекции Федерального банка, а также полицейские, военнослужащие, служащие железных дорог, почтовых учреждений и т.д. Аналогично категория государственных служащих в США включает как должностных лиц и вспомогательно-технический персонал, связанный с реализацией государственно-властных полномочий, так и работников по найму (в том числе преподавателей государственных учебных заведений, рабочих государственных предприятий и сферы коммунального обслуживания). В США «государственным служащим» или «служащим общественного сектора» в широком смысле считается любое лицо, труд которого оплачивается из бюджета федерации, штата или местного органа власти. В категорию государственных служащих в Японии включают не только работников административного аппарата, чиновников в собственном смысле слова, но и тех, кто работает на предприятиях, принадлежащих государству, служащих государственных железных дорог, работников телевидения, государственных и общественных (муниципальных) школ, военнослужащих «сил самообороны», сотрудников полиции и пожарной службы.

Источник: Зенков М. Ю. Зарубежный опыт управления: государственная служба. Новосибирск, 2004.

Однако если добавить к числу занятых в общественном секторе работников предприятий, принадлежащих государству, общее количество тех, у кого государство является работодателем, существенно возрастет (рис. 2.1).

Из-за того, что возникают трудности при определении формы собственности предприятий и отнесении занятых к государственному или частному сектору, удобнее размер общественного сектора оценивать при помощи показателей доли расходов государственного бюджета в валовом внутреннем продукте страны. Однако следует обратить внимание, что использование показателей, связанных с госрасходами, акцентирует внимание на перераспределительной роли государства, оставляя в стороне регулирование, не связанное с прямым расходованием средств (законодательное регулирование, выдача разрешений, лицензий, обязательность согласований и т.п.).

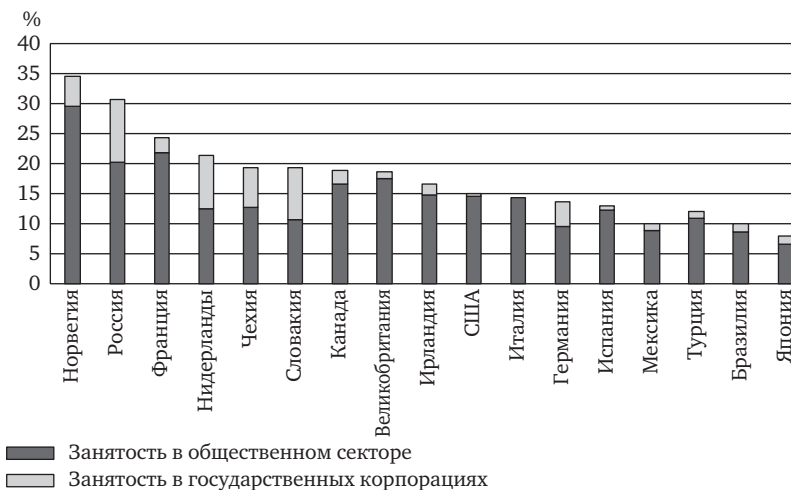


Рис. 2.1. Доля занятых в общественном секторе и в государственных корпорациях в 2005 г., % от общего числа занятых

Источник: OECD (2011). Government at a Glance.

В качестве непосредственного поставщика товаров и услуг общественный сектор, как правило, занимает прочное положение прежде всего в таких отраслях, как образование, здравоохранение, культура, транспорт и связь, энергетика, коммунальное хозяйство и некоторых других. Предприятия и организации, принадлежащие государству, играют ведущую роль в предоставлении почтовых услуг, в сфере железнодорожных и авиаперевозок (исключениями являются США и, в меньшей степени, Япония), а в ряде стран, например, в Великобритании, Германии, Италии, Нидерландах, Франции, — и в электроэнергетике. В некоторых странах общественный сектор относительно широко представлен даже в обрабатывающей промышленности. Это касается, в частности, сталелитейной промышленности Австрии, Италии, Франции, Швеции, британской, голландской и французской автомобильной индустрии, судостроения Великобритании, Италии, Испании, Швеции.

Однако, как следует из предыдущего изложения, непосредственная поставка товаров и услуг на рынок является хотя и важной, но все же не основной формой участия общественного сектора в экономической жизни. Роль и масштабы этого сектора наиболее концентрированы выражаются не его долей в совокупном капитале или товарной массе, производимой для реализации, а, скорее, удельным весом государственных доходов и расходов в национальном доходе, валовом национальном или валовом внутреннем продукте.

В табл. 2.1 приведены данные об удельном весе государственных доходов в валовом внутреннем продукте стран ОЭСР (страны

расположены в порядке убывания рассматриваемой характеристики общественного сектора). Как видно из таблицы, в развитых странах в общественный сектор вовлекается, как правило, от 30 до 60% ВВП. При этом примерно одинаковый уровень производства валового внутреннего продукта на душу населения нередко сочетается со значительными различиями в удельном весе общественного сектора в экономике. Масштабы общественного сектора во многом зависят не только от объективных экономических возможностей страны, но также от традиций и особенностей проводимой политики. Различия, о которых свидетельствуют данные табл. 2.1, в немалой степени складываются за счет разницы не в мере участия государства в производстве материальных благ и услуг, а в масштабах перераспределения денежных средств. В странах, представленных в верхней части таблицы, как правило, особенно высоки пенсии и разнообразные пособия, финансируемые за счет налогов, а потому выше и налоговые ставки, и суммы налоговых сборов. Соответственно, особенно значительны потоки средств, перераспределяемые государственными органами, и величина этих потоков «плюсуется» к добавленной стоимости государственного сектора.

Таблица 2.1. Доля совокупных доходов государства в валовом внутреннем продукте стран ОЭСР в 2009 г.

Страна	Доля, %
Норвегия	56,2
Дания	55,6
Швеция	54,2
Финляндия	53,4
Австрия	48,8
Франция	48,4
Бельгия	48,1
Италия	46,6
Венгрия	46,1
Нидерланды	46,0
Германия	44,5
Эстония	43,4
Словения	43,2
Новая Зеландия	42,3
Люксембург	41,5
Исландия	40,9

Страна	Доля, %
Великобритания	40,4
Чехия	40,2
Израиль	39,8
Португалия	38,8
Канада	38,5
Греция	38,1
Польша	37,2
Япония	35,0
Швейцария	35,0
Испания	34,7
Ирландия	34,5
Словакия	33,6
Южная Корея	33,4
Австралия	33,0
Турция	32,7
США	31,0
Мексика	22,2
Чили	21,3
В среднем по 32 странам ОЭСР	41,4

Источник: OECD (2011). Government at a Glance.

В России более точной характеристикой размеров общественного сектора является показатель, отражающий долю в ВВП доходов и расходов бюджета расширенного правительства. Дело в том, что российское законодательство и статистика не включают в состав государственного бюджета доходы и расходы так называемых государственных внебюджетных фондов: Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, Фонда обязательного медицинского страхования. Между тем, эти фонды составляют весьма существенную по величине и значимости часть государственных финансов. Бюджет расширенного правительства — сумма бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов. Показатели доходов и расходов расширенного бюджета РФ в динамике представлены в табл. 2.2.

Таблица 2.2. Показатели исполнения расширенного бюджета Российской Федерации

Показатели	2005	2006	2007	2008	2009	2010
% ВВП						
Доходы	39,7	39,5	40,2	38,8	34,6	35,0
Расходы	31,6	31,1	34,2	33,9	40,9	38,5
Баланс	8,1	8,4	6,0	4,9	-6,3	-3,5
В реальном выражении (2005 = 100%), %						
Доходы	100	110	124	128	96	104
Расходы	100	109	133	140	142	144

Источник: Экономическая экспертная группа.

2.2. Тенденции развития общественного сектора

Рассматривая долговременные тенденции развития общественного сектора, следует заметить, что на заре промышленного капитализма его удельный вес в экономике был относительно высок, затем он существенно снизился, но в зрелом индустриальном обществе вновь начал расти, и достиг беспрецедентных масштабов. Так, в Великобритании на рубеже XVIII—XIX вв. доля общественного сектора в национальном доходе составляла приблизительно одну четверть, к концу XIX в. она снизилась примерно до одной десятой, а в течение XX в. возросла вчетверо.

За это время принципиально изменился характер общественного (государственного) сектора экономики. В начале рассматриваемого периода он обслуживал в основном нужды узкого привилегированного слоя, на первом плане находились такие направления расходов, как содержание армии, двора и государственного аппарата. С развитием индустрии и сопровождавшим его ростом экономического потенциала общества увеличение доли государственного сектора стало опережать по темпам сам экономический рост. Впервые на эту тенденцию еще в XIX в. обратил внимание германский экономист Адольф Вагнер, в честь которого данное явление получило название закона Вагнера. Правда, этот закон не следует абсолютизировать. Он относится к конкретному историческому периоду, для которого были характерны процессы урбанизации и индустриализации, причем даже на протяжении этого периода он действовал лишь как тенденция.

Данные табл. 2.3 свидетельствуют о том, что в целом ряде стран (в частности, в Австрии, Великобритании, Германии, Франции) государственные расходы существенно выросли перед началом Первой мировой войны. На протяжении войны расходы продолжали расти, и после ее окончания государственный сектор хоть и сократился, но не упал до предвоенного уровня.

В XX в. удельный вес общественного сектора стал вновь увеличиваться главным образом в связи с тем, что этот сектор стал обслуживать широкие массы населения. Значительно больше средств стало затрачиваться на производство общественных благ и особенно на перераспределительные (так называемые социальные) программы. В развитых странах этот процесс шел весьма интенсивно, о чем свидетельствуют, например, данные, относящиеся к 14 странам (см. табл. 2.3).

Следует отметить, что надежная обобщающая информация о масштабах общественного сектора представлена преимущественно в статистике наиболее развитых стран. Насколько можно судить, удельный вес этого сектора в экономике развивающихся стран, как правило, значительно ниже, чем в Западной Европе, США и Японии.

Для последних характерно, что в общественный сектор вовлекается от 30 до 60% ресурсов экономики, причем дифференциация определяется национальными традициями, структурными и другими факторами. Для большинства стран была характерна тенденция к росту доли государственного сектора в 1960-е и 1970-е гг. и к ее относительной стабилизации — в 1980-е и 1990-е гг. Это особенно заметно, если обратиться к рис. 2.2, на котором изображена динамика общественного сектора во Франции, Японии и США. Тем не менее, после кризиса 2008 г. во многих странах доля государственного сектора снова возросла.

Отметим, однако, что в определенном смысле приведенные данные недооценивают величину общественного сектора, поскольку они не отражают налоговых льгот, предоставляемых различным экономическим агентам. По сути, налоговые льготы тоже можно рассматривать в качестве перераспределения, поскольку они кому-то даются, а кому-то нет.

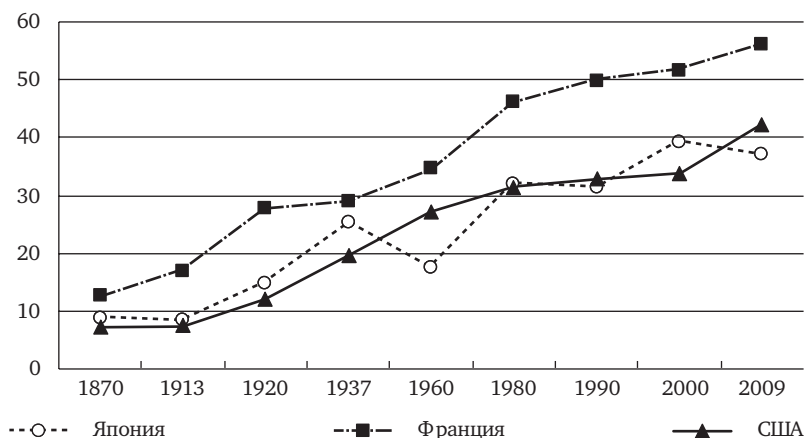


Рис. 2.2. Доля совокупных государственных расходов в 1870—2009 гг. в валовом национальном продукте, %

Источник: OECD (2011). Government at a Glance.

Таблица 2.3. Доля совокупных государственных расходов в 1870—2009 гг. в валовом национальном продукте, %

Страна	≈1870	Накануне Первой мировой войны 1913	По оконча- нии Первой мировой войны 1920	Накануне Второй мировой войны 1937	После Второй мировой войны				
					1960	1980	1990	2000	2009
Австралия	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	35,5	35,3
Австрия	10,5	17,0	14,7	20,6	35,7	48,1	38,6	52,1	52,3
Канада	—	—	16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	41,1	44,1
Франция	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	51,6	56,0
Германия	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	45,1	47,5
Италия	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	53,4	46,2	51,9
Ирландия	—	—	18,8	25,5	28,0	48,9	41,2	31,3	48,9
Япония	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	39,1	37,1
Новая Зеландия	—	—	24,6	25,3	26,9	38,1	41,2	38,3	41,9
Норвегия	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,9	42,3	46,3
Швеция	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	55,1	55,2
Швейцария	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	35,1	33,7
Великобритания	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	39,1	51,6
США	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	32,8	33,9	42,2
В среднем по 14 странам	10,8	13,1	19,6	23,8	28,0	41,9	43,0	41,8	46,0

Источники: Мюллер Д. Общественный выбор — Ш. М.: ИД ГУ ВШЭ. 2007; OECD (2011). Government at a Glance.

В исследовании, проведенном А. Ханссоном и Ч. Стюартом¹ (Hansson, Stuart, 2003), были проанализированы размеры государства в 22 странах. Авторы сравнили официальные показатели расходов бюджета с рассчитанными на основании данных о налоговых льготах скорректированными показателями расходов, и обнаружили существенную разницу. Так, например, скорректированные расходы в Великобритании в 1992 г. были оценены в 52% от ВВП, тогда как официальные — только в 40% от ВВП. Наибольшие различия наблюдались в Бельгии (54% — официальные расходы и 82% — скорректированные), Люксембурге (47 и 71% соответственно), а также Дании (55 и 74% соответственно). Авторы исследования использовали данные о скорректированных расходах, чтобы более корректно проанализировать динамику размеров государства. Их результаты показали, что в большинстве стран после пройденного в 1980-е гг. пика скорректированные расходы государства снизились и стабилизировались на среднем уровне, слегка превышающем 60% ВВП.

Иным образом происходило развитие государственного сектора в странах с переходной экономикой. Становление рыночной экономики в странах, хозяйство которых ранее было плановым, предполагало формирование принципиально иного общественного сектора. В рамках прежней системы разграничение частного и общественного секторов было, по существу, не актуально. В большинстве случаев почти весь национальный доход создавался под непосредственным контролем государства (табл. 2.4).

Таблица 2.4. Доля государственного сектора в национальном доходе социалистических стран, %

Страна	Год	Удельный вес государственного сектора*
Болгария	1970	99,7
Куба	1988	95,9
Чехословакия	1988	99,3
ГДР	1988	96,4
Венгрия	1988	92,9
Польша	1988	81,2
Румыния	1980	95,5
Вьетнам	1987	71,4
Югославия	1987	86,5

* Включена чистая продукция сельскохозяйственных кооперативов и личных подсобных хозяйств.

Источник: Kornai J. The Socialist System: The Political Economy of Communism. Princeton : Princeton University Press, 1992. P. 72.

¹ Hansson A. Peaking of fiscal sizes of government / A. Hansson, Ch. Stuart // European Journal of Political Economy. V. 19. Iss. 4. November. 2003. P. 669—684.

Не менее важное значение имеет и другое обстоятельство. По способу функционирования социалистическое государственное хозяйство принципиально отличалось от общественного сектора рыночной экономики. Первое в определенном смысле самодостаточно; по крайней мере, теоретически оно способно существовать в отсутствие частного сектора. Второй мыслим только как *партнер частного сектора*, в значительной мере *обеспечивающий и опосредующий его развитие*. Первое оперирует прежде всего директивными планами, главное место в которых занимают натуральные, а не финансовые характеристики; что касается цен, то они фигурируют в роли элементов плана и непосредственно устанавливаются государством. Второй проявляет себя главным образом через финансовое взаимодействие с частными предприятиями и организациями; его инструменты — это в первую очередь налоги и государственные расходы, а влияние на темпы и пропорции развития экономики обеспечивается преимущественно через корректировку (чаще всего косвенную) рыночных цен.

Механизмы функционирования общественного сектора рыночной экономики не могут быть унаследованы от планового хозяйства. Поэтому в переходный период они формируются, по существу, заново. Наследуются ресурсы, но не институциональное устройство общественного сектора. Предприятия и организации, сохраняющиеся в собственности государства, постепенно адаптируются к рыночным условиям. Создается новая налоговая система. Меняются структура и механизмы расходования общественных средств. Таким образом, в переходный период государственное хозяйство не просто «сжимается» в связи с передачей многих объектов в частную собственность. Оно коренным образом преобразуется.

На рис. 2.3 изображена динамика удельного веса общественного сектора в экономике России, начиная с 1992 г. В силу недостатка полных и сопоставимых данных о бюджете расширенного правительства использованы данные о доле консолидированного бюджета в ВВП. Соответственно, оценки удельного веса общественного сектора не совсем точны, но это не препятствует установлению общего характера происходивших изменений. Легко видеть, что доля общественного сектора в ВВП довольно быстро сокращалась, хотя и оставалась значительной. В 1999 г. она достигла минимального уровня, после чего вновь несколько выросла. В 2010 г. доходы государства оценивались примерно в 35,7% ВВП, а расходы составляли 39,2% ВВП.

Как видно из рис. 2.3, разрыв между государственными расходами и доходами сократился к середине 1990-х гг. Это было достигнуто в основном двумя путями: ограничив денежную эмиссию, за счет которой ранее покрывался разрыв, государство, с одной стороны, стало все чаще нарушать свои обязательства по отношению к организациям и работникам бюджетной сферы, а с другой — прибегло



Рис. 2.3. Доля доходов и расходов консолидированного бюджета в ВВП Российской Федерации, %

Источник: Росстат.

к массированным внутренним и внешним заимствованиям. В конечном итоге, это привело к августовскому кризису 1998 г.

Позднее, государству удалось не только перейти к профициту бюджета, но и создать Стабилизационный фонд, позволивший смягчить негативные последствия кризиса 2008—2009 гг. Однако в немалой степени это было достигнуто благодаря предшествующей кризису благоприятной мировой конъюнктуре и высоким ценам на нефть.

Если обратиться к статистическим данным, публикуемым Росстатом (табл. 2.5), то можно увидеть, что доля основных фондов в государственной собственности с началом приватизации уменьшалась и стабилизировалась на относительно небольшом уровне в 23%. Таким образом, на первый взгляд, доминирование общественного сектора сменилось доминированием частного. Однако данные Росстата не содержат информации о структуре негосударственной собственности. В соответствии с общероссийским классификатором форм собственности в состав негосударственной собственности входит не только частная собственность, но и муниципальная и смешанная формы собственности. Как отмечалось выше, основные фонды крупнейших российских компаний, таких как «Газпром», «РЖД» и т.д. по методике Росстата относятся к негосударственной форме собственности. Кроме того, муниципальная собственность, по сути, является видом общественной, а не частной собственности. Таким образом, по оценкам экспертов, реальные цифры, отражающие долю общественного сектора в основных фондах России, приближаются к 50% всех активов.

Таблица 2.5. Основные фонды по формам собственности (на начало года, по полной учетной стоимости, % к итогу)

Годы	Формы собственности	
	государственные	негосударственные
1990	91	9
1996	44	56
2001	26	74
2002	27	73
2003	30	70
2004	23	77
2005	23	77
2006	23	77

Источник: Тамбовцев В. Права собственности, приватизация и национализация в России. Новое литературное обозрение. Фонд Либеральная миссия. 2009. С. 282.

Как уже было отмечено, динамику государственного сектора можно в определенной мере оценить на основе данных о численности занятых в бюджетном секторе в целом, и о числе государственных служащих



Рис. 2.4. Динамика численности государственных служащих в Российской Федерации, 1995—2010 гг.

Источник: Росстат.

в частности. На рис. 2.4 приведены данные, характеризующие динамику относительной и абсолютной занятости в органах государственной власти РФ (по левой вертикальной оси — абсолютная занятость, по правой — относительная). Как видно из графика, на протяжении 1995—2008 гг. в России наблюдалось увеличение численности государственных служащих даже в те годы, когда другие показатели, характеризующие масштаб общественного сектора, уменьшались. Следует отметить, что наиболее заметный рост числа служащих начался после 2001 г. Он затронул все ветви власти без исключения, и в результате в 2009 г. общая численность государственных служащих в России достигла максимума, составив примерно 1670 тыс. человек.

В целом, отечественный опыт развития государственного сектора в 1990-е гг. свидетельствует о том, что на первоначальном этапе реформирование общественного сектора в нашей стране привело к его сокращению. Впоследствии произошло переосмысление задач общественного сектора в экономике, роль государства стала возрастать, а вместе с ней потребовалось увеличение его присутствия во многих сферах экономики — объем государственных расходов стал расти, доля государственной собственности увеличивалась, значительно возросло число государственных служащих. Между тем вопрос об оптимальных масштабах общественного сектора, по сути, имеет смысл лишь в контексте вопроса о качестве его функционирования. Следует напомнить, что среди наиболее успешно развивающихся экономик есть как те, в которых на общественный сектор приходится около трети ВВП, так и те, где эта доля составляет около половины.

2.3. Причины роста государственного сектора экономики в развитых странах

Как было показано в предыдущем параграфе, в середине прошлого века государственный сектор развитых стран стремительно рос. И хотя сегодня наблюдается стабилизация удельного веса общественного сектора в экономике, его размеры по-прежнему велики. Попытки объяснить причины масштабных изменений, произошедших с общественным сектором, разнообразны, однако в основном они, по мнению Д. Мюллера, исходят из двух принципиально разных концепций государства. Так, первая концепция основана на предположении, что государство существует для реализации потребностей своих граждан, его политика отражает предпочтения избирателей, и все действия, осуществляемые государством, должны и могут быть направлены на повышение благосостояния его граждан. Вторая концепция, напротив, рассматривает государство как отделенную от общества структуру, представляющую главным образом интересы тех, кто

непосредственно причастен к функционированию этой структуры. Имеются в виду политики и государственные служащие¹.

Сразу оговоримся, что названные концепции, хоть и исходят из разных предположений, не противоречат, а дополняют друг друга. Рассмотрим последовательно шесть встречающихся в литературе основных вариантов объяснений роста государственных расходов. Первые три из них отражают первую концепцию, которая, условно говоря, ставит гражданина выше государства, тогда как последние три соответствуют второй концепции, ставящей государство над гражданами.

Если рассматривать государство как поставщика общественных благ, и предположить, что индивиды предъявляют спрос на эти блага, то спрос будет зависеть от «цен» общественных благ, доходов потребителей, их вкусов и предпочтений. Тогда изменение любого из перечисленных факторов может повлечь за собой изменение спроса на предоставляемые общественные блага.

**Изменения
в параметрах спроса
на общественные
блага**

Изменение предпочтений и запросов индивидов — одно из самых распространенных объяснений роста государственных расходов. По мере трансформации традиционного общества в индустриальное и сопутствующей этому урбанизации, неизбежно происходит усложнение экономической деятельности, изменение структуры производства и занятости, уровня и качества жизни населения. Эти изменения требуют расширения государственного присутствия не только в форме регулирования хозяйственной деятельности, но и в области производства новых благ. Возрастают потребности в услугах образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, требуются новые элементы инфраструктуры, более жесткие меры в отношении регулирования внешних эффектов. С развитием экономики возникают новые виды деятельности (например, электронная торговля, мобильная связь), в которых рынок сам по себе не может функционировать эффективно. Как следствие, появляются новые потребности в государственном регулировании, что вызывает расширение общественного сектора.

Для проверки гипотезы о влиянии предпочтений населения на рост общественного сектора проводились специальные эконометрические исследования. Для оценки связи между изменениями предпочтений индивидов и ростом государственного сектора в качестве объясняющей переменной обычно использовался уровень урбанизации. Последний, в свою очередь, чаще всего измерялся плотностью населения. Некоторые из подобных исследований подтверждали гипотезу о положительном влиянии урбанизации на величину государственных

¹ Мюллер Д. Указ. соч.

расходов¹, тогда как Мюллер и Мюррелл² такого подтверждения не нашли, а Родрик³, напротив, обнаружил отрицательную зависимость. Таким образом, однозначно оценить влияние урбанизации на удельный вес государственного сектора в экономике пока не удалось.

Отметим, однако, что изменения в предпочтениях и запросах, выражающиеся в росте спроса на общественные блага, могут оцениваться с помощью других показателей, напрямую не связанных с уровнем урбанизации. Так, в частности, Родрик объясняет рост общественного сектора потребностями в страховании от внешних рисков, связанных с резкими колебаниями экспортных и импортных цен. Согласно результатам его эмпирических исследований, рост общественного сектора в странах с открытой экономикой был обусловлен относительно высокими рисками резких изменений в доходах населения и уровне занятости. Родрик утверждал, что во многих развивающихся странах рост занятости в общественном секторе, относительно более стабильной, чем в частном, выполняет, по сути, функцию страхования значительной части населения от потери работы и дохода.

Предпочтения потребителей могут меняться и под действием внешних обстоятельств. Так, например, английские исследователи Пикок и Вайзман (Peacock, Wiseman) предположили, что в сложные периоды (войны, природные катаклизмы и т.д.) граждане осознают потребности страны, вызванные новыми обстоятельствами, и готовы идти на жертвы в виде повышенного налогообложения. Они понимают, что это необходимо для обеспечения безопасности и производства соответствующих благ. Однако когда кризисные явления проходят, налоги не снижаются до прежнего уровня. Данное явление Пикок и Вайзман назвали *эффектом замещения*: даже если уровень налогов снижается после устранения внешней угрозы, он все равно будет выше изначального уровня. Дело в том, что государственные расходы, связанные с чрезвычайной ситуацией, заменяются новыми расходами, например, на восстановление экономики. За время кризисов люди привыкают к высоким налогам, впоследствии появляются новые «сверхзадачи», связанные, например, с социальными проблемами, ранее привлекавшими меньше внимания. Это становится оправданием сохранения и даже увеличения того

¹ См. например, работы: Borcharding Th. E. (ed.) (1977). Budgets and bureaucrats: the sources of government growth. Durham : Duke University press ; Borcharding Th. E. (1985). The causes of government expenditure growth: a survey of the U.S. evidence // Journal of Public Economics. December. P. 82—359 ; Holsey C., Borcharding T. E. (1997). Why does government grow? An assessment of the recent literature on the U.S. Experience, in D. Mueller (ed.), Perspectives in public choice New York : Cambridge University Press. P. 90—562.

² Mueller D. C., Murrell P. (1985). Interest groups and the political economy of government size in F. Forte and A. Peacock (eds.), Public expenditures and government growth. Oxford : Basil Blackwell. P. 13—36.

³ Rodrik D. (1998). Why do more open economies have bigger governments? // Journal of political economy. V. 106 (5). October. P. 997—1032.

уровня общественных расходов, который первоначально представлял собой реакцию на чрезвычайные обстоятельства.

Изменения в доходах. Одно из объяснений опережающего роста государственного сектора строится на предположении, что спрос на общественные блага высокоэластичен по доходу. Эта гипотеза предполагает, что по мере насыщения потребностей в базовых частных благах (пища, одежда и т.п.), индивиды склонны наращивать потребление общественных благ (нечто подобное происходит с предметами роскоши — с ростом дохода их доля в суммарном потреблении увеличивается). Для того чтобы с увеличением доходов население предпочитало все большую их долю тратить на общественные блага, необходимо, чтобы эластичность спроса на эти блага по доходу была больше, чем 1. Эмпирические проверки данной гипотезы ее, как правило, не подтверждают. Однако стоит учитывать, что большинство исследований тестировали данную гипотезу не на динамических рядах за длительный период, а на перекрестных данных по штатам либо округам в США в течение короткого временного интервала. Соответственно, непосредственным предметом оценки выступали не постепенные изменения во времени, а различия между территориями. Кроме того, поскольку в США основные социальные программы перераспределительного характера осуществляются на федеральном уровне, полученные оценки могут быть сильно занижены. Проведение межстрановых исследований может быть также затруднено, поскольку для корректной оценки в них потребовалось бы учитывать разницу в стоимости оказания государственных услуг, а также сопоставимо оценивать изначальный (базовый) уровень потребления общественных благ. Мюллер совместно с Мюрреллом¹ на основе международной статистики смогли подтвердить зависимость опережающего роста госрасходов от доходов в экономике, однако полученные значения объясняли лишь небольшую часть фактически наблюдаемых изменений. Таким образом, данный фактор, хотя и несомненно играет определенную роль, не является единственно значимым.

Изменения в ценах и «Болезнь Баумоля». Рост удельного веса общественного сектора в экономике может быть связан не столько с увеличением потребления общественных благ в физическом выражении, сколько с опережающим ростом их относительной стоимости. Баумоль² выдвинул тезис, согласно которому проблема состоит в отставании производительности в общественном секторе по сравнению с частным. Такое объяснение интуитивно кажется правдоподобным, если

¹ Mueller D. C., Murrell P. (1985). Interest groups and the political economy of government size in F. Forte and A. Peacock (eds.), *Public expenditures and government growth*. Oxford : Basil Blackwell. P. 13—36.

² Baumol W. J., Bowen W. G. (1966). *Performing Arts: The Economic Dilemma*. New York : The Twentieth Century Fund ; Baumol W. (1967). *The Macroeconomics of Unbalanced Growth* // *American Economic Review*. V. 62. № 5. P. 777—795.

учитывать, что большинство общественных благ представляют собой услуги (образование, здравоохранение и т.д.). Поскольку рост производительности в современной экономике во многом обусловлен технической модернизацией, в том числе автоматизацией, он больше затронул сферу производства материальных благ, тогда как сфера услуг в целом и государственных услуг в частности остается чрезвычайно трудоемкой, а затраты на оплату труда, как правило, довольно быстро растут. Кроме того, государство зачастую выступает в роли монополиста, предоставляющего услуги в обмен на средства, собранные из налоговых поступлений. В таких обстоятельствах повышение производительности стимулируется гораздо слабее, чем на конкурентном рынке. Проблема еще более усугубляется тем, что потребители государственных услуг, как правило, не имеют представления о реальной цене единицы конкретной услуги, и не могут отказаться платить эту цену в форме налогов.

Эмпирические исследования подтверждают наличие «эффекта Баумоля» в государственном секторе многих стран¹. Расчеты, проведенные в разное время на данных США, Швейцарии, Австрии, Австралии, Бельгии, Канады, Италии, Нидерландов, Норвегии, Великобритании подтвердили, что значение ценовой эластичности спроса на общественные блага превышают по модулю единицу.

В России попытка протестировать «болезнь Баумоля» была предпринята А. Я. Рубинштейном². Оценки, проведенные им для концертных организаций, театров и музеев показали, что, начиная с 1996 и по 2010 г. производительность труда в сфере культуры стабильно сокращалась, тогда как заработная плата росла, и даже порою более высокими темпами, чем средняя в экономике. В работе показано, что опережающий рост заработной платы в исполнительских искусствах приводит к росту затрат и, соответственно, увеличению удельного дефицита доходов театров, концертных организаций и в целом исполнительских искусств.

Некоторые исследования показывали, что «болезнь Баумоля» объясняет две трети роста общественного сектора. Однако по оценке Бьюкенена³ отставание производительности в общественном секторе является скорее самостоятельной проблемой, чем причиной роста государственных расходов.

Политика перераспределения

В ряде исследований перераспределительная деятельность называется главным источником роста масштабов общественного сектора в экономике развитых стран. Действительно, если проанализировать

¹ Подробнее см.: Мюллер Д. Указ. соч.

² Рубинштейн А. Я. Опекаемые блага в сфере культуры: признаки и последствия «болезни цен». М. : Институт экономики РАН. 2012.

³ Buchanan J. M. (1977). Why Does Government Grow? In: Borcharding Th. E. (ed.). Budgets and bureaucrats: the sources of government growth Durham : Duke University press.

структуру государственных расходов, то можно убедиться, что трансфертная составляющая растет наиболее высокими темпами. В частности, по оценкам Пикока, эластичность трансфертной составляющей государственных расходов по ВВП достигала в отдельных странах ОЭСР значений 1,5—1,6 (при среднем значении по всем странам — 1,34), тогда как эластичность инвестиционной компоненты государственных расходов по ВВП равна 1. Это позволило исследователям предположить, что объем государственных услуг остается примерно одинаковым, тогда как в росте удельного веса государственного сектора «виноваты» социальные трансферты.

При этом стоит отметить, что практически любые действия государства прямо или косвенно влияют на итоговое распределение дохода, даже если такая цель вовсе не ставится. Дело в том, что любое вмешательство, меняя состояние равновесия, так или иначе сказывается на доходах от факторов производства. Именно поэтому в ряде исследований с достаточным основанием вводится предпосылка, согласно которой вся деятельность государства имеет существенный перераспределительный аспект¹.

Можно предположить, что индивиды осуществляют выбор оптимальной величины трансфертов, исходя из индивидуальных способностей и производительности факторов, находящихся в их распоряжении. Получается, что индивиды, обладающие высокими способностями и (или) высокопроизводительными факторами производства, предпочтут государство с небольшой трансфертной составляющей, тогда как наиболее «обделенные» граждане будут голосовать за существенное перераспределение ресурсов. Для проверки данной гипотезы исследователи проанализировали, каким образом изменения в численности доли населения, наделенного правом голоса на выборах, влияют на государственную политику перераспределения в разных странах. Эмпирические оценки, выполненные по данным Великобритании, Швейцарии, США и некоторых других стран, показали, что изменения численности и структуры электората на протяжении XIX и XX вв. привели к росту доли избирателей с доходами ниже среднего и, соответственно, к росту спроса на услуги государства². Таким образом, одно из объяснений ведущей роли трансфертной составляющей в общем росте государственных расходов состоит

¹ См., например: Aranson P. H., Ordeshook P. C. (1981). Regulation, redistribution, and public choice // *Public Choice* 37(1). P. 69—100 ; Meltzer A., Richard S. (1983). Tests of a rational theory of the size of government // *Public Choice*. 41. P. 403—418.

² См., например: Husted T. A., Kenny L. W. (1997). The effect of the expansion of the voting franchise on the size and scope of government // *Journal of Political Economy*. № 105. P. 54—82 ; Justman M., Gradstein M. (1999). The industrial revolution, political transition, and the subsequent decline in inequality in 19th-century Britain. Explorations in Economic History. P. 109—127 ; Lott J. R., Kenny L. W. (1999). Did Women's suffrage change the size and scope of government? // *Journal of Political Economy*. № 107. P. 1163—1198.

в том, что правительства стремятся получить как можно больше голосов на выборах, действуя в интересах наиболее многочисленных групп населения. Другое объяснение состоит в том, что программы, направленные на перераспределение, инерционны. Даже разовые меры, или меры, введенные на короткий срок, часто продлеваются, постепенно оформляясь институционально. Однажды возникшая и институционально оформленная программа перераспределения получает самостоятельную жизнь. И, наконец, еще одно объяснение связывают со старением населения в развитых странах и неизбежным ростом расходов на пенсии и на услуги здравоохранения.

Группы специальных интересов¹

Влияние групп специальных интересов (групп, объединяющих индивидов с идентичными потребностями и (или) доходами) на размер государства принято объяснять их способностью к лоббированию определенных решений правительства, приносящих выгоды членам группы. Группы специальных интересов возникают в различных отраслях, например, в автомобильной промышленности, в сельском хозяйстве. Они могут объединять людей по профессиональному признаку (профсоюзы, ассоциации), по социальным интересам (группы защитников окружающей среды, правозащитники), по национальному признаку (представители малочисленных народов, этнических меньшинств) и т.д.

Многие исследования указывают на то, что действия большинства групп специальных интересов направлены на расширение расходов общественного сектора, хотя имеются и контрпримеры. Так, например, защитники окружающей среды могут выступать против строительства государством дорог и прочих сооружений, способных повредить экологии, пацифисты могут призывать государство к сокращению расходов на оборону и т.д. Однако даже если учесть, что отдельные группы выступают за сокращение государственных расходов, совокупное влияние групп специальных интересов на размер государства скорее положительное. Мюллер и Мюррелл в ряде исследований по странам ОЭСР представили эмпирические данные, доказывающие, что группы специальных интересов влияют на размер государства. Они описали политический процесс, в ходе которого партии в обмен на поддержку со стороны групп специальных интересов представляют им различные преимущества за счет государственного бюджета (налоговые льготы, субсидии или финансирование определенных проектов). Эти преимущества оборачиваются значительным ростом государственных расходов. Авторам удалось показать, что количество организованных групп интересов в стране положительно

¹ Подробнее принципы действия групп специальных интересов будут рассмотрены в гл. 4.

влияет на размер государства. Похожие зависимости были обнаружены и при анализе динамических данных по отдельным странам.

В отличие от предыдущих гипотез, в основе которых — первенство интересов граждан или групп граждан, данная гипотеза объясняет рост государства усилиями самих государственных служащих, занятость и доходы которых непосредственно связаны с наличием и масштабами финансируемых государством программ. При этом они обладают естественно-монопольным положением, поскольку система государственного управления стремится избегать дублирования одних и тех же функций. Монопольное положение усиливается благодаря информационной асимметрии, так как обычные избиратели не обладают полным объемом информации относительно работы государственных организаций и стоимости производимых ими услуг.

Бюрократия

Государственная бюрократия, таким образом, рассматривается как самостоятельная сила, влияющая на размер государственного сектора. Причины такого поведения будут подробно рассмотрены в гл. 4. Здесь же приведем некоторые эмпирические оценки данной гипотезы.

Так, в качестве одной из переменных, объясняющих влияние занятых в государственном секторе на величину государственных расходов, используется численность этих занятых. Исследователи рассматривают их не только как лиц, причастных к подготовке, принятию и реализации государственных решений, но и как избирателей. Действуя в качестве избирателей, государственные служащие и «бюджетники» склонны стремиться к расширению общественного сектора. Эмпирические оценки данной гипотезы несколько противоречивы. С одной стороны, имеются свидетельства, подтверждающие ее выполнение в США и Швеции. С другой стороны, многие исследования, проведенные в США, Голландии, Австрии и Швейцарии, ее опровергают¹. Причина противоречий в какой-то степени может быть объяснена результатами, полученными Хенрексоном². Он определил, что число занятых в госсекторе в Швеции положительно влияет на государственное потребление местных органов власти, но никак не связано с трансфертной компонентой государственных расходов, т.е. с величиной потоков перераспределяемых денежных средств. Другое объяснение неудачным попыткам эмпирической проверки названной гипотезы появилось благодаря исследованию Сантера³. Проанализировав данные об избирательной активности лиц, занятых в общественном

¹ Подробнее см.: Мюллер Д. Указ соч. С. 701—707.

² Henrekson M. (1988). Swedish government growth: a disequilibrium analysis. In: Lybeck J. A., Henrekson M. (eds.), *Explaining the growth of Government*. Amsterdam : North-Holland. P. 93—132.

³ Santerre R. E. (1993). Representative versus direct democracy: the role of the public bureaucrats // *Public choice*. № 76. July. P. 189—98.

секторе, в сравнении с другими гражданами, он пришел к выводу, что влияние первых связано не столько с их численностью как таковой, сколько с их более высокой политической активностью.

Принципиально иной подход к анализу влияния работников общественного сектора на рост государственных расходов связан с оценкой эффективности предоставления сравнимых услуг государственными и частными производителями. Так, в работе Борчердинга¹ еще в 1977 г. убедительно показано, что расходы на сопоставимые услуги в государственном секторе нередко вдвое выше, чем в частном. Это относится, например, к таким услугам, как уборка мусора. Более поздние исследования на материале различных услуг и разных стран подтвердили этот вывод. Столь значительные расхождения в эффективности работы частного и общественного секторов позволили предположить, что если в сравнимых видах деятельности государство способно существенно завышать цену производимых им услуг, то в тех сферах, где прямое сравнение невозможно, рост затрат будет еще значительнее. Таким образом, за увеличением доли общественного сектора в ВВП подчас скрывается не рост объема и качества оказываемых государством услуг, а недостаточно контролируемое налогоплательщиками повышение их стоимости.

Фискальная иллюзия

Феномен фискальной иллюзии связан с неспособностью граждан оценить реальные объемы государства. Обычный налогоплательщик склонен оценивать масштабы общественного сектора через призму налогов, которые он уплачивает в бюджет страны. Если же налоговое бремя в определенной степени замаскировано, у граждан появляется иллюзия, будто размер государства не такой уж большой.

Каким образом удастся замаскировать реальный объем налогов? Во-первых, еще Джон Стюарт Милль в 1861 г. объяснял, что чрезмерный рост государства опирается на косвенные налоги, воздействие которых на каждого конкретного индивида труднее поддается оценке, по сравнению с прямыми налогами. Простым гражданам трудно проанализировать и адекватно оценить величину таких налогов, как налог на добавленную стоимость, налог с продаж, пошлины, акцизы и т.д. Во-вторых, люди часто не отдают себе отчета в том, что многие прямые налоги, хоть и не взимаются непосредственно с их доходов, все равно оказывают воздействие на их уровень благосостояния. Так, например, большинство индивидов, арендующих жилье, не могут оценить, в какой степени арендная плата зависит от налогов на имущество, тогда как собственник жилья может четко проследить воздействие налога на недвижимость на свое благосостояние.

¹ Borchering Th. E. (ed.) (1977). Budgets and bureaucrats: the sources of government growth. Durham : Duke University press.

Аналогичным образом, работники редко ощущают, что, чем выше взносы во внебюджетные фонды (которые, формально говоря, уплачивают не они, а наниматели), тем, при прочих равных условиях, ниже занятость и (или) размер зарплаты. Кроме того, индивиды не могут оценить неявное будущее налоговое бремя, завуалированное под бюджетный дефицит или долговые обязательства государства. Существуют и другие возможности для маскировки налогового бремени, связанные с особенностью системы налогообложения в стране (чем она сложнее, тем труднее ее оценить простому налогоплательщику), и особенностями взаимодействия бюджетов разных уровней.

Доказательства наличия фискальной иллюзии были получены в 2000 г., благодаря экспериментам, проведенным Тайрэном и Саусгрубером¹ (Tyran, Sausgruber 2000). Авторы предлагали покупателям в условиях рынка оценить два одинаковых по своим экономическим последствиям варианта налогообложения (и в том и в другом случае все налоговое бремя фактически несли покупатели, несмотря на то, что в первом случае налог взимался с самих покупателей, во втором — с продавцов). После сбора налога и в том и в другом случае одинаковая часть поступлений возвращалась покупателям в виде трансферта, а другая часть — поступала продавцам. Эксперименты показали, что покупатели верно оценили негативные последствия первого варианта, отказавшись вводить предлагаемую налогово-трансфертную схему. Однако при этом большинство проголосовало за второй вариант, при котором налог формально взимался с продавцов². Проведенные эксперименты доказали, что покупатели не смогли верно оценить последствия налогообложения других участников рынка, тем самым подтвердив наличие фискальной иллюзии.

Стоит однако иметь в виду, что далеко не всегда простые граждане индифферентны в отношении налогообложения других экономических агентов или видов деятельности. Имеется масса примеров, показывающих, что люди осознают реальные последствия тех или иных мер правительства. Так, повышение пошлин на импортные автомобили в России в целях поддержки внутренних производителей не вызывало одобрения автолюбителей, поскольку снижало доступность более качественных автомобилей зарубежной сборки. Из-за того, что возможности маскировать реальную налоговую нагрузку ограничены, во многих эмпирических исследованиях не удалось выявить четкую связь между ростом налогов и расходов государства.

¹ Tyran J.-R., Sausgruber R. On fiscal illusion. Mimeo. University of St. Gallen. Switzerland, 2000.

² О том, как налог с продавцов может «перекладываться» на покупателей, подробно говорится в гл. 5.

Одно из объяснений роста общественных расходов связывают с особенностями политического устройства тех или иных стран. К числу объясняющих факторов относят вид демократии (представительная или прямая), структуру институтов представительного управления (многопартийная или двухпартийная), уровень централизации в принятии решений, политические циклы и т.д. Несколько исследований, проведенных в Швейцарии и США, показали, что муниципалитеты (округа) с представительной демократией, где решения принимаются городскими советами, имели большие бюджеты, чем те, в которых функционирует прямая демократия, т.е. важнейшие решения принимаются собраниями всех граждан. Одно из объяснений состоит в том, что существование представительной демократии, возможно, способствует получению частных выгод группами специальных интересов, которые, как мы убедились ранее, положительно влияют на рост государственных расходов. Рубини и Сакс¹, а также Кьюсак² приводят аргументы в пользу более высоких бюджетов в тех сообществах, где действуют многопартийные системы, объясняя свой вывод относительно меньшей консолидации власти и, как следствие, трудностями поиска компромиссных решений. Перссон и Табеллини³ приходят к прямо противоположным выводам, объясняя, что многопартийные системы, напротив, позволяют партиям учитывать интересы более узких групп избирателей, и соответственно брать на себя более конкретные обязательства, тем самым обеспечивая относительно скромные бюджеты. Влияние уровня децентрализации на размер бюджета также оценивается неоднозначно.

Политические циклы, как показывает практика, оказывают определенное влияние на государственные расходы. Динамика общественного сектора связана с процессом подготовки к очередным выборам в органы государственной власти. Часто можно проследить увеличение государственных расходов накануне выборов. Политики, находящиеся у власти, склонны делать предвыборные «подарки» избирателям в виде новых рабочих мест, дополнительных выплат и т.п. Подчас эти «подарки» оказываются чрезмерно обременительными для экономики, и впоследствии тем или иным образом обесцениваются. Исследование, проведенное В. Гимпельсоном, Д. Трейзманом и Г. Монусовой⁴ показало, что данная закономерность наблюдается и в России. Исследователи обнаружили

¹ Roubini N., Sachs J. (1989). Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies // *European Economic Review*. № 33. May. P. 903—38.

² Cusack T. R. (1997). Partisan politics and public finance: changes in public spending in the industrialized countries, 1955—1989 // *Public Choice*. № 91. June. P. 375—95.

³ Persson T., Tabellini G. (1999). The size and the scope of government: comparative politics with rational politicians // *European Economic Review*. № 43. P. 699—735.

⁴ Gimpelson V., Treisman D., Monusova G. (2000). Public employment and redistributive politics: evidence from Russia's regions // IZA discussion paper. № 161.

не только то, что накануне выборов занятость в общественном секторе раз за разом повышалась, но и то, что после выборов она сокращалась.

В целом ряде стран неоднократно предпринимались более или менее успешные попытки стабилизировать или даже сократить государственные расходы. К необходимости таких сокращений подтолкнул, в частности, мировой экономический кризис 2008—2009 гг. Однако поскольку речь идет, как правило, не столько о повышении эффективности, сколько о сокращении тех или иных перераспределительных программ и объема бесплатно предоставляемых услуг, подобные попытки обычно встречают сопротивление и редко бывают вполне успешными.

Ключевые понятия

- Болезнь Баумоля
- Бюджет расширенного правительства
- Занятые в общественном секторе
- Консолидированный бюджет
- Общественный сектор
- Общественные (государственные) расходы
- Перераспределение
- Фискальная иллюзия

Вопросы к главе

1. Какие показатели используются для измерения масштабов общественного сектора?
2. С чем связаны сложности определения размеров общественного сектора в экономике?
3. К какому сектору можно отнести «Сбербанк», «Газпром», ОАО «РЖД»? Почему?
4. Каковы тенденции развития общественного сектора в развитых странах? В странах с переходной экономикой?
5. Как вы считаете, выполняется ли закон Вагнера для России?
6. Какое объяснение роста доли общественного сектора в экономиках развитых стран кажется вам более убедительным?
7. Если бы перед вами стояла задача сокращения государственных расходов, то какие меры вы бы предложили?

Литература

1. Занадворов, В. С. Экономическая теория государственных финансов / В. С. Занадворов, М. Г. Колосницына. — М. : ИД ГУ ВШЭ, 2006.
2. Мюллер, Д. Общественный выбор — III / Д. Мюллер. — М. : ИД ГУ ВШЭ, 2007. — Гл. 21—22.
3. Рубинштейн, А. Я. Опекаемые блага в сфере культуры: признаки и последствия «болезни цен» / А. Я. Рубинштейн. — М. : Институт экономики РАН, 2012. URL: http://inecon.org/images/stories/nauchnaya-jizn/kruglye-stoly/Rubinstein_20120216.pdf
4. Тамбовцев, В. Права собственности, приватизация и национализация в России / В. Тамбовцев. — Новое литературное обозрение. Фонд Либеральная миссия, 2009.

5. *Aranson, P. H., Ordeshook, P. C.* (1981). Regulation, redistribution, and public choice // *Public Choice* 37(1). — P. 69—100.
6. *Baumol, W. J., Bowen, W. G.* (1966). *Performing Arts: The Economic Dilemma*. New York : The Twentieth Century Fund.
7. *Baumol, W.* (1967). The Macroeconomics of Unbalanced Growth // *American Economic Review*. — V. 62. — № 5. — P. 777—795.
8. *Borcherding, Thomas E.* (ed.) (1977). *Budgets and bureaucrats : the sources of government growth* Durham : Duke University press.
9. *Borcherding, Thomas E.* (1985). The causes of government expenditure growth: a survey of the U.S. evidence // *Journal of Public Economics*, December. — P. 359—82.
10. *Cusack, T. R.* (1997). Partisan politics and public finance: changes in public spending in the industrialized countries, 1955—1989 // *Public Choice*. — № 91, June. — P. 375—95.
11. *Gimpelson, V., Treisman, D., Monusova, G.* (2000). Public employment and redistributive politics: evidence from Russia's regions IZA discussion paper. — № 161.
12. *Hansson, A., Stuart, Ch.* (2003). Peaking of fiscal sizes of government // *European Journal of Political Economy*. — V. 19, issue 4, November. — P. 669—684.
13. *Henrekson, M.* (1988). Swedish government growth: a disequilibrium analysis. In : J. A. Lybeck and M. Henrekson, (eds.), *Explaining the growth of Government*, Amsterdam : North-Holland. — P. 93—132.
14. *Holsey, C., Borcherding, T. E.* (1997). Why does government grow? An assessment of the recent Literature on the U.S. Experience, in D. Mueller (ed.), *Perspectives in public choice* New York : Cambridge University Press. — P. 90—562.
15. *Husted, T. A., Kenny, L. W.* (1997). The effect of the expansion of the voting franchise on the size and scope of government // *Journal of Political Economy*. — № 105. — P. 54—82.
16. *Justman, M., Gradstein, M.* (1999). The industrial revolution, political transition, and the subsequent decline in inequality in 19th-century Britain // *Explorations in Economic History*. — № 36. — P. 109—127.
17. *Lott, J. R., Kenny, L. W.* (1999). Did Women's suffrage change the size and scope of government? // *Journal of Political Economy*. — № 107. — P. 1163—1198.
18. *Meltzer, A., Richard, S.* (1983). Tests of a rational theory of the size of government // *Public Choice*. — № 41. — P. 403—418.
19. *Mueller, D. C., Murrell, P.* (1985). Interest groups and the political economy of government size in F. Forte and A. Peacock (eds.), *Public expenditures and government growth*, Oxford : Basil Blackwell. — P. 13—36.
20. *OECD* (2011). *Government at a Glance*.
21. *Persson, T., Tabellini, G.* (1999). The size and the scope of government: comparative politics with rational politicians // *European Economic Review*. — № 43. — P. 699—735.
22. *Rodrik, D.* (1998). Why do more open economies have bigger governments? // *Journal of political economy*. — V. 106(5) October. — P. 997—1032.
23. *Roubini, N., Sachs, J.* (1989). Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies // *European Economic Review*. — № 33, May. — P. 38—903.
24. *Santerre, R. E.* (1993). Representative versus direct democracy: the role of the public bureaucrats // *Public choice*. — № 76, July. — P. 98—189.
25. *Tyran, J.-R., Sausgruber, R.* On fiscal illusion. Mimeo, University of St. Gallen, Switzerland, 2000.

Общественные блага и критерии эффективности

В главе рассматриваются свойства общественных благ и причины участия государства в их производстве. Дается инструментарий анализа действий государства: критерии оценки эффективности, функция общественного благосостояния, принцип второго лучшего.

В результате изучения материалов данной главы студент должен:

знать

- свойства общественных благ, условия эффективного производства общественных благ, основные критерии оценки эффективности и справедливости тех или иных мер государственной политики;

уметь

- выявлять противоречия между эффективностью и справедливостью, использовать функцию общественного благосостояния для объяснения различных действий государства;

- применять принцип второго лучшего при решении оптимизационных задач;

владеть

- навыками графического анализа частного и общего равновесия в производстве общественных благ.

Экономика благосостояния (англ. — *welfare economics*) представляет собой отрасль науки, в которой инструментарий микроэкономического анализа используется для одновременного определения эффективного распределения ресурсов (аллокационная эффективность)

и связанного с ним распределения доходов в обществе. Основным объектом анализа в этой сфере является *общественное благосостояние*, определение которого в настоящее время базируется на концепции методологического индивидуализма. Индивидуальные функции полезности тем или иным образом агрегируются в функцию общественного благосостояния, которая, с одной стороны, учитывает благополучие индивидов в терминах Парето-оптимальности, а с другой — включает в качестве параметров распределение доходов и благ между индивидами. В экономике благосостояния выделяют два направления — позитивную теорию, которая рассматривает «размер пирога» (экономическую эффективность), и нормативную теорию, которая связана с «делением» уже существующего пирога (распределением доходов или социальной эффективностью).

3.1. Общественные блага

В гл. 1 уже рассматривались основные изъяны рынка, препятствующие его эффективному функционированию и вызывающие необходимость государственного вмешательства. В контексте экономики благосостояния наибольший интерес представляют общественные блага.

Общественные блага обладают двумя свойствами: несоперничеством и неисключаемостью.

Несоперничество означает, что увеличение числа потребителей блага не влечет за собой снижения полезности, получаемой каждым из них. Несоперничество можно рассматривать как предельный случай позитивных экстерналий. Предельные издержки предоставления общественного блага индивидуальному потребителю равны нулю, поскольку количество производимого блага не меняется. Следовательно, появление дополнительного потребителя представляет собой *Парето-улучшение*: он улучшает свое положение за счет потребления общественного блага, при этом положение всех остальных не ухудшается.

Под *неисключаемостью* подразумевается техническая невозможность или запретительно высокие издержки предотвращения доступа к благу дополнительных потребителей. Поставщик общественного блага не в состоянии обособить свои взаимоотношения с каждым потребителем в отдельности. Характер блага не позволяет предотвратить его потребление индивидом, отзывающимся платить, а введение санкций обернулось бы ущербом для добросовестных пользователей и возможные Парето-улучшения не были бы реализованы.

Блага, которым оба свойства присущи в высокой степени, называются *чистыми* общественными благами. Если хотя бы одно из указанных свойств проявляется лишь в ограниченной степени, налицо *смешанное* общественное благо.

Примерами чистых общественных благ могут служить национальная оборона или законодательство. Так, увеличение численности населения само по себе не требует изменения масштабов стратегических ядерных сил. В отличие, например, от продуктов питания все элементы оборонной системы «потребляются» населением страны в целом. Имеется в виду, что они приносят выгоды каждому, причем размер этих выгод не зависит от количества потребителей. В то же время отдельный житель страны фактически не может быть выведен из-под «ядерного зонтика».

Примеры обороны и законодательства показательны, помимо прочего, в том отношении, что чистые общественные блага — это, как правило, не обычные материальные продукты, а относительно сложные институциональные устройства, зачастую увязывающие воедино целый ряд видов деятельности, материальных и нематериальных элементов. Скажем, боеприпасы как таковые не являются общественными благами. Отдельный винтовочный патрон не обладает ни неисключаемостью, ни несоперничеством в потреблении. Однако боеприпасы выступают в роли компонентов чистого общественного блага, а именно оборонной системы.

Значимость институционального контекста можно пояснить на следующем примере. Концерт, исполняемый в зале, допуск в который осуществляется по билетам, отличается от концерта, исполняемого в общественном парке и доступного для всех посетителей этого парка. В принципе, концерт является смешанным общественным благом, но его свойства, характерные для общественных благ, способны проявляться в различной степени в зависимости от конкретных условий. Каждый из посетителей, приобретая билет, оплачивает, по сути, услугу, оказываемую ему лично. Эта услуга представляет собой частное благо, поскольку конкретное место в зале может быть занято только одним посетителем. Выручка поставщика зависит от количества проданных билетов (услуг), причем билеты на один и тот же концерт обычно имеют разные цены в зависимости от расположения мест в зале. Это свидетельствует о неполной однородности услуг, оказываемых одновременно целой совокупности индивидов. Концерт, таким образом, выступает в роли «пучка» индивидуальных услуг, не вполне идентичных друг другу, причем каждая из этих услуг продается и покупается отдельно.

Для смешанных общественных благ чаще всего характерно, что размеры «пучка» услуг, которые фактически могут быть реализованы за плату, меньше потенциального количества услуг, которое в принципе способно обеспечить данное благо. Чтобы пояснить это, достаточно сравнить, например, заполненный до отказа концертный зал и мост, через который изредка проезжают автомобили. Если на конкретный концерт все билеты проданы, он фактически не обладает свойствами общественного блага (даже смешанного).

А незагруженный мост является смешанным общественным благом, хотя за проезд по нему может быть установлена плата.

Пожалуй, наиболее яркие примеры общественных благ имеют место в тех случаях, когда полезное действие блага по самой своей сути обращено к целым группам людей и потому неразложимо на индивидуальные услуги, которые могли бы потребляться независимо друг от друга. Таково, например, действие законодательства. Оно было бы бесполезно для отдельного индивида, если бы не было одновременно обращено ко всем другим членам общества. Другой пример — услуги регулировщика уличного движения. Отдельный водитель получает пользу от этих услуг только потому, что и все остальные водители, находящиеся в зоне деятельности регулировщика, воспринимают те же услуги. Подобные примеры явным образом контрастируют с ситуациями, когда имеет место всего лишь совместное потребление индивидуальных услуг: прослушивание концерта, поездка в автобусе и т.п.

Своеобразное промежуточное положение между частными и общественными благами занимают *блага, обладающие особыми достоинствами*, или социально значимые блага¹, о которых уже говорилось в гл. 1. Например, профилактическая прививка представляет собой услугу, которая оказывается конкретному индивиду. Вместе с тем она уменьшает вероятность не только заболевания его самого, но и, в конечном счете, вероятность возникновения эпидемии. В силу наличия позитивного внешнего эффекта оптимальный уровень производства такого рода благ не достигается за счет одной лишь заинтересованности непосредственных потребителей в их приобретении. Потребление благ, обладающих особыми достоинствами, зачастую субсидируется государством, а иногда и полностью финансируется за счет общественных средств или даже является принудительным.

Учитывая свойства общественного блага, можно заключить, что его создание предполагает согласованные коллективные действия. В самом деле, лишь в сравнительно редких случаях общественные блага создавались на индивидуальной основе. Это происходило, например, когда энтузиаст-одиночка, не пользовавшийся общественным финансированием, делал научное открытие, которое становилось впоследствии всеобщим достоянием.

¹ В последние годы проблематика социально значимых благ активно обсуждается в научной литературе, в частности, ей посвящены теоретические труды А. Я. Рубинштейна и Р. С. Гринберга. Этими авторами используется иная терминология — мериторные блага (буквальная транслитерация английского *merit good*) и «опекаемые» блага. См.: Рубинштейн А. Я. К теории рынков «опекаемых благ». М.: ИЭ РАН, 2008; Опекаемые блага: институциональные трансформации. М.: ИЭ РАН, 2011; Экономика общественных предпочтений. Структура и эволюция социального интереса. СПб.: Алетейя, 2008; Гринберг Р. С., Рубинштейн А. Я. Основания смешанной экономики. Экономическая социодинамика. М.: ИЭ РАН, 2008.

Однако закономерной является иная ситуация, когда общественное благо не может быть создано без трудового либо финансового вклада всех или подавляющего большинства его потенциальных пользователей. Между тем добровольное участие в коллективных действиях не обеспечивается автоматически. В связи с производством общественных благ возникает *проблема безбилетника*. Ее существование обусловлено характерной для общественных благ неисключаемостью. Если общественное благо будет создано, то пользу от него получают не только участники производства и финансирования, но и другие индивиды. Таким образом, рациональной стратегией для индивида будет стремление преуменьшить свое участие в оплате общественного блага, поскольку индивид не может быть исключен из потребления, даже если он не внес плату. Государство же способно предоставлять общественные блага, поскольку оно обладает законным правом принуждения и может собирать налоги, из которых и будет финансироваться производство.

Специфика общественных благ отчетливо проявляется в формировании спроса и условиях равновесия для сферы их производства. Известно, что для частного блага агрегированный спрос формируется путем горизонтального суммирования индивидуальных функций спроса. При этом состояние равновесия предполагает, что для любых двух благ и всех индивидов предельные нормы замещения равны между собой, совпадают с предельной нормой трансформации и тождественны соотношениям цен на данные блага. Для общественных благ агрегированный спрос складывается путем вертикального суммирования индивидуальных функций спроса.

Необходимо пояснить, что представляет собой индивидуальный спрос на общественное благо.

Один из первых подходов к изучению спроса на общественные блага был предложен А. Пигу¹. Согласно ему, индивид получает положительную полезность от потребления общественных благ и отрицательную — от налогообложения. Уплаченные налоги могут рассматриваться как альтернативная стоимость, выраженная в единицах потребления частного блага. Для каждого потребителя оптимум достигается тогда, когда предельная выгода от общественного блага уравнивается предельной тяжестью налогообложения данного индивида, и его бюджет распределяется между частными и общественными благами.

Подход Пигу в некоторых отношениях уязвим. Во-первых, он основывался на кардиналистском подходе к полезности, при котором важную роль играют численные значения функции полезности; во-вторых, не было предложено никакого механизма агрегирования

Спрос на общественное благо

¹ Pigou A. C. A Study in Public Finance. London, 1928.

индивидуальных предпочтений и трансформации их в общественные предпочтения. Если бы общество рассматривалось как один индивид (органический подход), то тогда можно было бы достичь общего равновесия, приравнявая предельную общественную полезность от блага и предельные издержки (отрицательную полезность при налогообложении). Однако определенное таким образом количество общественного блага было бы неоптимальным с точки зрения отдельного индивида.

Тем не менее, подход Пигу важен для формулирования основных вопросов, связанных с предоставлением общественных благ. Как агрегируются индивидуальные предпочтения и как определяются общественные предпочтения? Как предельная полезность и предельная тяжесть налогообложения должны быть распределены между индивидами? и др. Ответы на них будут приведены ниже в главе. Сам Пигу считал, что тяжесть налогообложения должна распределяться в соответствии со *способностью платить*, и к людям, находящимся в неравном положении, должны применяться неравные налоговые требования.

Спрос на общественные блага может быть определен с использованием микроэкономического инструментария. Кривая спроса на общественное благо может быть выведена из кривых безразличия так же, как и кривая спроса на частное благо. Для каждого индивида денежный доход, предпочтения и цены на блага фиксированы. Изменяя цену общественного блага, можно получить кривую цена — потребление, из которой затем и выводится спрос.

Пол Самуэльсон называл полученный таким образом спрос на общественные блага псевдоспросом¹, поскольку построение кривой основывается на предпосылке, что индивиды выражают свое истинное восприятие ценности общественного блага и истинную готовность платить за него. Таким образом, предполагается, что никто не ведет себя как безбилетник или не проявляет оппортунистического поведения.

При выведении спроса на основе кривых безразличия необходимо уточнить, какой доход (номинальный или реальный) остается неизменным. Масгрейв², основываясь на идеях Хикса, говорит о постоянстве номинального дохода, а Бауэн³, основываясь на идеях Самуэльсона, считает, что постоянным должен быть реальный доход. В последнем случае речь идет не о кривой спроса на общественные блага, а о кривой предельных норм замещения, которые при фиксированном реальном доходе определяют предельную цену для заданного количества общественного блага, сохраняющую полезность неизменной.

¹ Samuelson P. A. (1954). The pure theory of public expenditure // Review of Economics and Statistics. № 36. P. 9—38.

² Musgrave R. A. (1938). The voluntary exchange theory of Public Economy // Quarterly Journal of Economics. № 53. P. 213—237 ; Musgrave R. A. (1958). The Theory of Public Finance. McGraw-Hill, New York.

³ Bowen H. R. (1943). The interpretation of voting in the allocation of resources // Quarterly Journal of Economics. № 58. P. 27—48.

Еще один подход предложил Джеймс Бьюкенен¹, выводя кривую предельной ценности (*marginal valuation curve*), которая представляет собой геометрическое место точек, отражающих наклон последовательных кривых безразличия (измеряемый с помощью MRS^2), в точках, где они пересекают бюджетную линию. Однако в этом случае кривая предельной ценности выводится для конкретного уровня цен. Изменение цены приведет к появлению новой кривой. Таким образом, она позволяет анализировать свойства частичного равновесия, но не дает спроса в привычном понимании. Она не позволяет определить параметры равновесия, так как для своего построения уже требует знания равновесной цены.

Несмотря на то, что эти подходы различаются в интерпретации спроса на общественное благо, они дают близкие результаты.

Графически кривая спроса на общественное благо представлена на рис. 3.1. Важным отличием спроса на общественное благо от частного является то, что в силу свойства неисключаемости для отдельного индивида он может находиться в отрицательной области, поскольку полезность от очень большого количества общественного блага может быть отрицательной.

Дифференциация запросов потребителей в отношении частного блага проявляется в том, что они приобретают разное количество блага по одной и той же цене. Общественное благо в силу неисключаемости не может быть предоставлено одному члену потребляющего его сообщества в меньшем количестве, чем другому. Дифференциация запросов должна получить признание в дифференциации той платы, за которую благо в равном количестве достается потребителям.

Неодинаковые платежи в принципе возможны, поскольку для государства требуется лишь, чтобы индивидуальные платежи, вносимые каждым из потребителей за общественное благо, в сумме покрывали издержки его производства. Более того, если предпочтения потребителей не совпадают между собой, то при равных платежах те, чья субъективная готовность платить относительно низка, оказались бы в проигрыше. Для них производство данного общественного блага

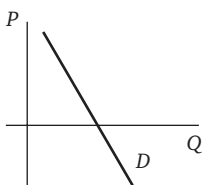


Рис. 3.1. Индивидуальный спрос на общественное благо

¹ Buchanan J. M. (1968). The Demand and Supply of Public Goods. Rand McNally. Chicago.

² Понятие MRS (предельной нормы замещения) приводится в Микроэкономическом приложении.

означало бы ухудшение положения. В то же время те, чья субъективная готовность платить за общественное благо выше средней, получили бы это благо по заниженной индивидуальной цене.

В общем случае, если производство общественного блага оказывается настолько велико, что спрос некоторых индивидов попадает в отрицательную область, цена, уплачиваемая другими индивидами, должна быть выше на величину, соответствующую компенсации, которую должны получить индивиды за то, что равновесный уровень производства общественного блага приносит им отрицательную полезность (другими словами можно сказать, что индивиды получают отрицательный внешний эффект).

В рассмотренном выше примере цена, которую уплачивает индивид, пропорциональна его предельной выгоде, получаемой от потребления общественного блага. Если эту цену рассматривать как налог, уплачиваемый государству за производство, то такую систему налогообложения можно назвать системой, основанной на принципе получаемых выгод (в противоположность системе Пигу).

Назначение цен в соответствии с предельной индивидуальной готовностью платить за общественное благо соответствует равновесию Линдаля. **Равновесие Линдаля** — это набор цен, при котором все индивиды предъявляют спрос на одинаковую величину общественного блага.

Интерпретация равновесия Линдаля с помощью коробки Эджуорта для случая двух индивидов¹ (рис. 3.2) показывает, что равновесие устанавливается там, где индивиды определяют объем общественного

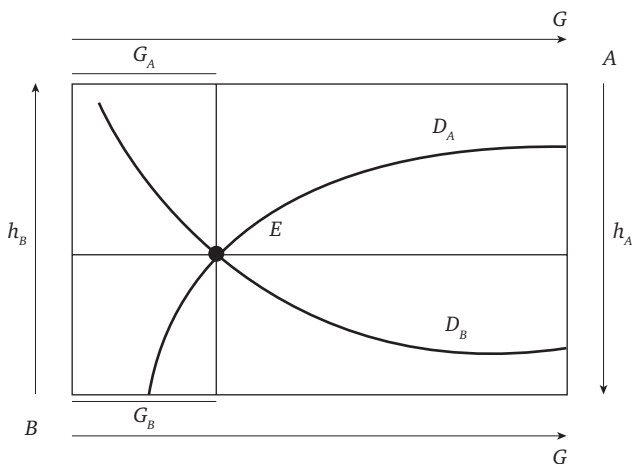


Рис. 3.2. Равновесие Линдаля в коробке Эджуорта

¹ Подробнее о коробке Эджуорта см., например: Вэриан Х. Р. Микроэкономика. 1997. Глава 28.

блага, удовлетворяющий их обоих. По горизонтальной оси откладывается количество общественного блага G , которое возрастает слева направо для обоих индивидов (в силу неделимого характера блага). По вертикальной оси — цена общественного блага. Если принять ее за единицу, то платеж индивида A можно обозначить как h_A (его доля в общей цене), а платеж индивида B как $h_B = 1 - h_A$. Если цену не нормировать, то платежи индивидов можно обозначать как t_A и t_B . Линии D_A и D_B выражают спрос индивидов на общественное благо. Обратим внимание, что и в том и в другом случае закон спроса выполняется: чем больше платеж индивида, тем меньше количество общественного блага, которое он готов приобрести. Из рис. 3.2 видно, что равновесие Линдаля достигается в точке E , поскольку именно для такого количества блага индивиды совместно готовы оплатить его стоимость. Если количество общественного блага меньше, то сумма платежей окажется больше стоимости блага, и на оставшиеся средства можно приобрести дополнительные единицы блага. Если же количество больше равновесного, то совместных платежей будет недостаточно для его оплаты.

Для наглядности можно провести сравнение условий частичного равновесия для общественных и частных благ. Характеристики равновесия приведены в табл. 3.1, где индексы A и B соответствуют двум индивидам, и на рис. 3.3 и 3.4.

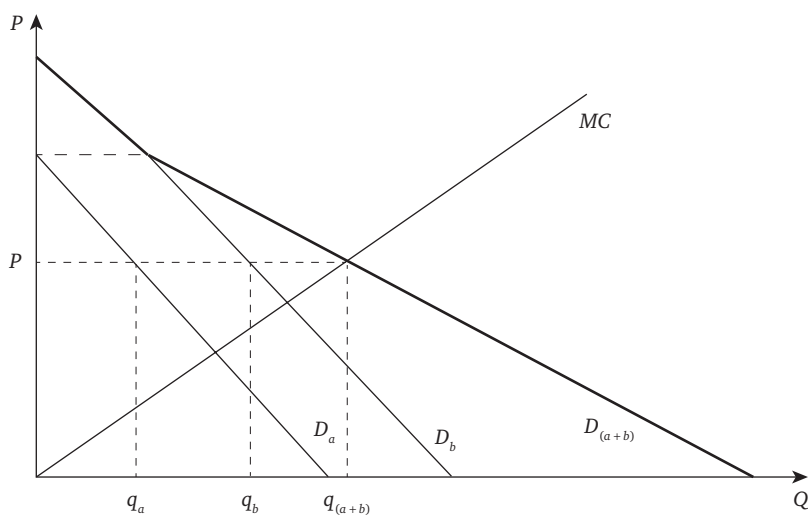


Рис. 3.3. Суммарный спрос и равновесие на рынке частных благ

Таблица 3.1. Парето-оптимальное производство благ

Показатель	Частное благо	Общественное благо
Суммарное потребление	$X = X_A + X_B$	$G = G_A = G_B$
Равновесная цена	$P = P_A = P_B$	$P = t_A + t_B$
Условие оптимума	$MC = P_X = MB_A = MB_B$	$MC = MB_A + MB_B$

Примечания: X — количество частного блага; G — количество общественного блага; MC — предельные издержки производства блага; MB — предельные выгоды от потребления блага; P — цена блага; t — налоговый платеж индивида.

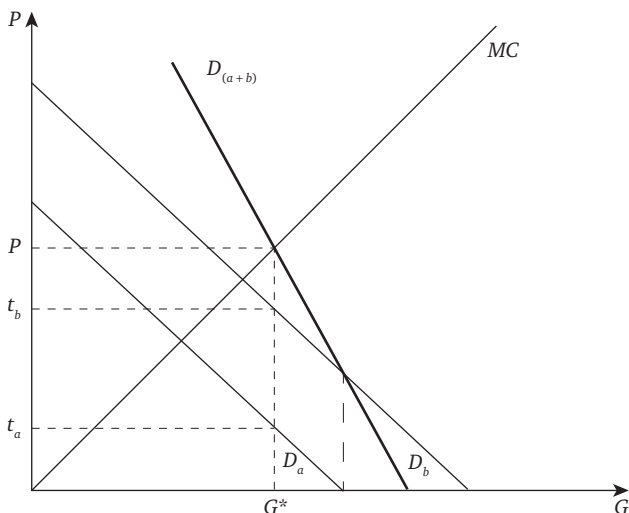


Рис. 3.4. Суммарный спрос и равновесие на рынке общественного блага

Обратим внимание, что на рис. 3.4 кривая суммарного спроса на общественное благо не имеет излома, как в случае частного блага. Это связано с допущением наличия отрицательной полезности в случае перепотребления блага индивидом.

Условием эффективного производства общественного блага будет распределение издержек производства между всеми индивидами в соответствии с индивидуальными предельными ценностями общественных благ для отдельных индивидов.

Для подходов, рассмотренных выше, условие частного равновесия может быть сформулировано следующим образом:

$$\text{Масгрейв: } \sum P_i = MC. \quad (3.1)$$

$$\text{Бауэн / Самуэльсон: } \sum MRS_i = MC. \quad (3.2)$$

$$\text{Бьюкенен: } \sum MV_i = MC, \quad (3.3)$$

где MV_i — предельная ценность общественного блага для индивида i .

Рассмотренное выше равновесие Линдаля является Парето-оптимальным, поскольку платежи индивидов соответствуют предельной ценности блага для них. Однако неисключаемость из потребления создает стимулы к поведению безбилетника, и в результате общественное благо недопроизводится.

Независимые действия отдельных индивидов при оплате общественных благ могут быть интерпретированы как некооперативная игра с равновесием по Нэшу¹.

Стандартный подход при равновесии Курно — Нэша предполагает, что каждый индивид принимает расходы других индивидов на общественные блага как заданные и не зависящие от его собственного решения о покупке. В этом случае, в силу неисключаемости, он может потреблять общественное благо, профинансированное другими индивидами, и принимать решение о своих собственных расходах на оплату общественного блага. Таким образом, количество общественного блага финансируется индивидуально, а не сообща, как в случае равновесия Линдаля.

Предположим, что существует только одно общественное благо G , и предельные издержки его производства постоянны и равны p_G . Также существует единственное частное благо X , которое принимается как единица нормирования (*numeraire*), и индивид h имеет первоначальное наделение частного блага (доход) M^h . Число индивидов в обществе равно N .

Бюджетное ограничение для каждого индивида может быть записано как:

$$M^h = X^h + p_G G^h. \quad (3.4)$$

Откуда количество частного блага для каждого индивида определяется как $X^h = M^h - p_G G^h$ (цена частного блага полагается для простоты единичной).

Индивид приобретает определенный объем общественного блага G^h , максимизируя функцию полезности, зависящую от количества частного и общественного блага:

$$U^h(M^h - p_G G^h, G^h + \sum_{i \neq h} G^i). \quad (3.5)$$

Если каждый индивид рассматривает суммарное количество общественного блага, приобретаемое другими, как заданное, то тогда условие первого порядка сводится к $U_G^h / U_X^h = p_G$ для всех h .

¹ Подробнее о теории игр и равновесии по Нэшу см.: Вэриан Х. Р. Указ. соч. Глава 27.

Таким образом, индивид определяет свое потребление, исходя из того, что его индивидуальная предельная норма замещения частного блага общественным равна предельной норме трансформации, $MRS^h = MRT$. Соответственно, совокупная $\sum MRS$ в H раз больше, чем p_G для заданного количества общественного блага. Графически решение представлено на рис. 3.5.

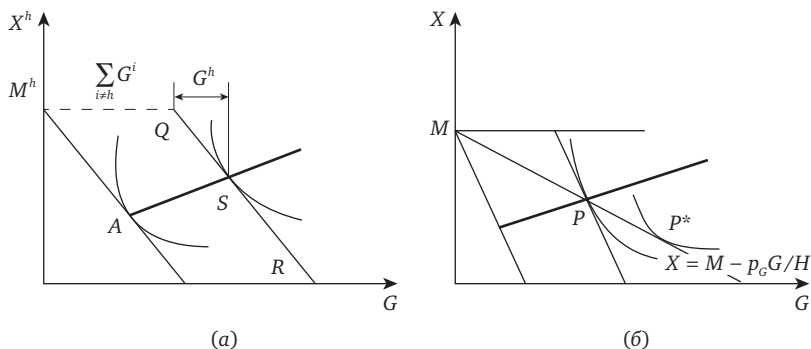


Рис. 3.5. Кривая реакции и равновесие по Нэшу

В части (а) рис. 3.5 представлен выбор отдельного индивида. По горизонтальной оси отложено количество общественного блага (G), а по вертикальной — частного, приобретаемого этим индивидом (X^h). Если другие люди вообще не финансируют производство общественного блага, то индивид выберет точку A , решая, сколько средств потратить на оба блага. Если же другие индивиды уже профинансировали какое-то количество общественного блага ($\sum_{i \neq h} G^i$), то бюджетное ограничение индивида сдвигается вправо — до уровня QR , и он выбирает новую доступную ему точку S , оплачивая при этом количество общественного блага G^h . Варьируя количество общественного блага, финансируемое другими индивидами, можно получить *кривую реакции Нэша*, которая показывает, какое количество общественного блага будет приобретать индивид в зависимости от действий других индивидов. На рис. 3.5 (а) она соединяет точки A и S .

Зная кривые реакции для всех индивидов, можно определить равновесное количество производимого общественного блага. Если индивидов всего два, то, используя кривые реакции, можно определить равновесное количество общественного блага, оплаченного двумя индивидами: $G = G_1 + G_2$. На рис. 3.6 дана графическая иллюстрация этого положения. По осям откладываются количества общественного блага, финансируемые первым и вторым индивидами, а линии — их кривые реакции на поведение друг друга. Точка N показывает оптимальное количество блага для каждого индивида. Обратим внимание, что поскольку решение о финансировании общественного блага

принимается независимо (индивиды действуют несогласованно), количество общественного блага различается — каждый выбирает оптимальное количество самостоятельно, принимая во внимание действия другого.

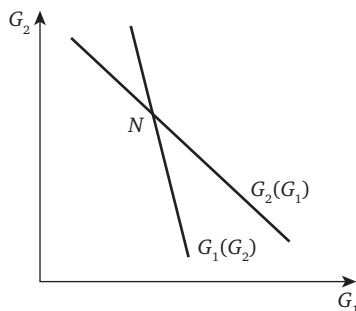


Рис. 3.6. Равновесие по Нэшу

Если мы предположим, что все индивиды одинаковы, то тогда условием для общего равновесия будет

$$X = M - p_g G / H, \quad (3.6),$$

где X — количество частного блага для индивида, M — его доход, а H — число индивидов. Для идентичных индивидов выбор будет одинаков, поэтому количество частного блага, доступное индивиду, остается одинаковым для всех ($X = M$, если общественное благо не приобретается), а максимальное количество общественного блага равно $G = M \cdot H / p_g$, поскольку каждый индивид будет оплачивать свое потребление и, в силу неисключаемости, иметь доступ к общественным благам, оплаченным другими.

В части (б) рис. 3.5 показана новая бюджетная линия. Как следует из предыдущих рассуждений, действуя независимо, индивид будет выбирать точку P , лежащую на его кривой реакции. В этом случае кривая безразличия индивида *пересекает* линию $X = M - p_g G / H$ в точке P . В случае кооперативного поведения индивиду была бы доступна точка P^* , где максимизируется общественное благосостояние и выполняется условие Самуэльсона для общего равновесия $\sum MRS = MRT^1$. При этом, все индивиды платят одинаковый налог, идущий на оплату общественного блага. Как видно из рис. 3.5 (б), при добровольном (независимом) финансировании общественное благо недопроизводится.

Результат сравнения общественного оптимума (определяемого условием Самуэльсона) с равновесием по Нэшу становится менее

¹ Вывод условия Самуэльсона для общего равновесия см. в разделе 2 Микроэкономического приложения.

определенным, если индивиды не идентичны или правительство не может использовать аккордные налоги. В этом случае уровень общественных расходов в точке оптимума зависит от весов, которые общество придает различным социальным группам. Вполне возможно, что равновесие по Нэшу ведет к большим расходам, если при использовании условия Самуэльсона больший вес придается группам, отрицательно относящимся к данному общественному благу.

**Выявление
предпочтений.
Оценка спроса
на общественные
блага**

Разрешима ли в принципе проблема адекватной оценки предпочтений индивида в отношении общественных благ, когда речь идет о большой группе? Экономистами разработаны процедуры, позволяющие поставить потребителей общественных благ в такие условия, в которых им выгодно достоверно демонстрировать свои предпочтения, не преуменьшая их и не преувеличивая. Недостаток этих процедур заключается в значительной организационной сложности, а следовательно, и дороговизне, что препятствует их практическому использованию. Тем не менее, они представляют немалый интерес с точки зрения теории.

Существо дела состоит в том, чтобы обособить влияние каждого из индивидов на принятие общего решения и поставить в соответствие этому влиянию особый платеж (*специальный налог*). Эта идея лежит, в частности, в основе *процедуры, предложенной Э. Кларком и Т. Гроувсом*¹.

Представим себе, что группе предстоит сделать выбор из двух альтернатив P и S . Это могут быть, например, разные количества общественного блага, которые предполагается произвести, или альтернативные виды общественных благ, намечаемые к производству. Пусть группа состоит из трех индивидов: A , B и C (процедуру можно распространить на любое число участников). Допустим, что первый индивид является сторонником альтернативы P и внутренне готов заплатить не более 300 денежных единиц за выбор именно этой альтернативы. Второй индивид предпочитает альтернативу S и готов заплатить в случае ее выбора не более 400 единиц. Третий индивид, подобно первому, выступает за вариант P , но готов заплатить за его выбор не более 200 единиц (табл. 3.2). Выбор альтернативы производится на основе подсчета суммарных платежей, которые участники готовы внести за каждую из них. В рассматриваемом примере, если индивиды сообщат о своей истинной готовности платить, победит альтернатива P . Но как стимулировать обнаружение истинных предпочтений, влекущее за собой соответствующие расходы?

¹ Clarke E. H. (1971). Multipart Pricing of Public Goods // Public Choice. № 11. P. 17—33 ; Groves T., Ledyard J. (1977). Optimal allocation of public goods : A solution to the free-rider problem // Econometrica. № 45. P. 783—809.

Стимулирующую функцию выполняет специальный налог, который строится следующим образом. Его платят только те индивиды, чей голос можно рассматривать как решающий в выборе альтернативы. Например, если бы индивид *A* не участвовал в выборе, то победила бы не альтернатива *P*, а альтернатива *S*. Значит, позиция *A* имела решающее значение. Размер стимулирующего налога определяется как величина, балансирующая тот перевес нежелательного для плательщика варианта, который возник бы при отсутствии данного плательщика среди участвовавших в принятии решения. В рассматриваемом примере, если бы индивид *A* отсутствовал, вариант *S* победил бы с перевесом в 200 денежных единиц. Именно эту сумму должен уплатить *A* в виде стимулирующего налога.

Таблица 3.2. Процедура оценки предпочтений

Вариант	<i>P</i>	<i>S</i>	Стимулирующий налог
<i>A</i>	300		200
<i>B</i>		400	0
<i>C</i>	200		100
Всего	500	400	300

Размер уплачиваемого индивидом стимулирующего налога представляет собой то минимальное значение его заявки, при котором он способен воздействовать на исход выбора при данных предпочтениях других участников. Фактическая же величина заявки (в рассматриваемом случае для *A* это 300 денежных единиц) не влияет на размер стимулирующего налога, если отвлечься от того, что от этой величины зависит, будет ли голос индивида решающим. В то же время заявка *A* влияет на размеры стимулирующего налога для других участников выбора.

В нашем примере индивид *B* вообще не платит стимулирующий налог. В самом деле, как при участии *B*, так и при его отсутствии побеждает альтернатива *P*. Стимулирующий налог, которым облагается индивид *C*, составляет 100 денежных единиц. Ведь если бы он не участвовал в выборе, то победила бы альтернатива *S*, причем в ее пользу было бы заявлено 400 денежных единиц, а в пользу *P* — 300, так что балансирующая сумма равна именно 100 единицам.

Почему такой налог стимулирует достоверное обнаружение предпочтений? Допустим, что индивид *A* решил преуменьшить выгоды, которые доставляет ему выбор альтернативы *P* и повести себя как безбилетник (что касается альтернативы *S*, то никаких мотивов высказываться в ее пользу для *A* не существует). Если взамен суммы, эквивалентной истинной выгоде (она, как мы знаем, составляет 300 денежных единиц), индивид назовет величину, меньшую, чем балансирующая решения сумма в 200 денежных единиц, то предпочитаемая им альтернатива проиграет. Отметим, что, если предпочтение индивида играет решающую роль в выборе, то сумма, которую

он готов уплатить, всегда превосходит балансирующую сумму. Если *A* назовет 200 денежных единиц, то результат выбора станет неопределенным. Наконец, если будет названа любая сумма, превосходящая 200 денежных единиц, индивиду *A* придется платить один и тот же стимулирующий налог.

Последнее не означает, что индивиду выгодно назвать как можно большую сумму. Ведь он не знает заранее, как выскажутся его партнеры. Например, если индивид *B* скажет 600, то его голос станет решающим и ему придется уплатить налог, равный 500, тогда как для него истинная ценность альтернативы *S* составляет всего 400. Таким образом, индивид, предложив слишком большую сумму, рискует сыграть решающую роль в ситуации, когда в действительности мог бы удовольствоваться иной альтернативой при соответствующем (меньшем) платеже. В то же время, назвав слишком малую сумму, он рискует упустить шанс сыграть решающую роль в выборе, который способен привести к реализации его истинного предпочтения. Если такой шанс в действительности не является реальным, то индивиду так или иначе не придется уплачивать стимулирующий налог. Когда же истинная позиция индивида способна сыграть решающую роль, нет смысла ее скрывать в обрисованных обстоятельствах.

Человек, поставленный в описанные условия, заинтересован обнаруживать свои подлинные предпочтения, даже если он знает, что налог, за счет которого предполагается финансировать производство общественного блага, будет дифференцирован в соответствии с различиями в заявках. Трудность, однако, заключается в том, что изложенная процедура предполагает два разных налога. Один из них призван обеспечивать финансирование производства общественного блага, второй — стимулировать правдивость заявок. Различие целей не позволяет использовать одни и те же средства для их достижения.

Допустим, что доходы, собираемые государством с помощью второго (стимулирующего) налога, будут каким-то образом приносить выгоды плательщикам. Выгоды могут выражаться в получении дополнительного общественного блага или достигаться посредством распределения собранных средств между плательщиками по некоей схеме. Существенно лишь, чтобы участники принятия решения имели возможность прогнозировать дополнительные выгоды, которые будут профинансированы за счет стимулирующего налога. В этом случае, делая заявку, они уже не стали бы руководствоваться только теми мотивами, которые были представлены в рассмотренной выше схеме. Это, естественно, исказило бы результат.

Если же суммы стимулирующего налога безвозвратно изымаются у плательщиков, то проблема оценки предпочтений успешно решается, но при этом возникает Парето-неэффективная ситуация. В самом деле, останься эти средства в распоряжении группы, то при любом их

распределении достижимо Парето-улучшение по сравнению с ситуацией изъятия.

Следует отметить, что проблема оценки предпочтений в отношении общественных благ особенно значима, когда речь идет о больших группах. Между тем с увеличением размера группы обнаруживается тенденция к уменьшению размеров стимулирующего налога. Пусть, например, в принятии решения (табл. 3.3) участвуют по два индивида с теми же предпочтениями, что зафиксированы в табл. 3.2. Тогда только позиции *A* и *D* окажутся решающими, и только им придется платить стимулирующий налог. Причем как размер платежа *A*, так и общая сумма стимулирующего налога в этом примере меньше, чем в предыдущем, хотя единственное, что изменилось, — произошло удвоение числа участников.

Таблица 3.3. Выявление предпочтений при шести участниках

Вариант	<i>P</i>	<i>S</i>	Стимулирующий налог
<i>A</i>	300		100
<i>B</i>		400	0
<i>C</i>	200		0
<i>D</i>	300		100
<i>E</i>		400	0
<i>F</i>	200		0
Всего	1000	800	200

Теперь рассмотрим случай девяти участников (табл. 3.4), каждые трое из которых имеют те же предпочтения, что *A*, *B* и *C* из первого примера. В этом случае уже никто не должен платить стимулирующий налог. При отсутствии одной из заявок: *B*, *C*, *E*, *F*, *H* или *I* — преимущество остается за вариантом *P*. А при отсутствии какой-либо одной из заявок *A*, *D* или *G* заявки в пользу *P* и *S* оказываются сбалансированными, и по схеме расчета стимулирующего налога индивидам не следует делать платежей.

Таблица 3.4. Выявление предпочтений при девяти участниках

Вариант	<i>P</i>	<i>S</i>	Стимулирующий налог
<i>A</i>	300		0
<i>B</i>		400	0
<i>C</i>	200		0
<i>D</i>	300		0
<i>E</i>		400	0
<i>F</i>	200		0

Вариант	<i>P</i>	<i>S</i>	Стимулирующий налог
<i>G</i>	300		0
<i>H</i>		400	0
<i>I</i>	200		0
Всего	1500	1200	0

Конечно, приведенный пример специально подобран. Однако и в общем случае, при прочих равных условиях, суммы стимулирующего налога уменьшаются с увеличением числа участников. Интуитивно это вполне понятно: чем больше группа, тем, как правило, меньше значение отдельной заявки и вероятность для отдельного индивида занять решающую позицию. Исключение составляет ситуация противостояния равных по силе фракций внутри принимающей решение группы, тогда каждый голос оказывается решающим. Но если речь идет, например, всего лишь о грациях спроса на одно и то же чистое общественное благо и вообще о решениях, касающихся скорее аллокационной эффективности, чем распределения, данное исключение не имеет значения.

Прежде чем завершить рассмотрение процедуры Кларка — Гроувса, целесообразно отметить следующее. Как это нередко бывает в экономической теории, решение проблемы удается найти, установив адекватную цену за некое благо или правомочие. В данном случае речь идет о цене, которая «присваивается» возможности оказать решающее воздействие на выбор группы. Таким образом, выясняется, что проблема безбилетника — это в некотором смысле проблема неполноты системы цен, которые информационно обеспечивают добровольные рыночные взаимодействия.

Однако остается в силе проблема, о которой было сказано в начале параграфа. Представленную выше и другие подобные процедуры крайне трудно реализовать на практике. В самом деле, для этого потребовалось бы собрать и обработать заявки тысяч или даже миллионов потребителей общественного блага, обеспечив при этом их неинформированность о заявках других.

Общественные блага и общественный сектор

Широко распространено мнение, что обеспечение общественными благами — исключительно функция общественного сектора. Это не совсем верно. Существуют возможности добровольных коллективных действий, направленных на создание общественных благ для конкретных, как правило, небольших, групп потребителей (локальные общественные блага). Однако когда речь идет о чистых общественных благах, предназначенных для многочисленных потребителей, альтернативу государственному принуждению найти сложно.

При создании таких благ общественный сектор практически незаметен. Но это не означает, что общественный сектор непременно должен брать на себя непосредственное производство этих благ.

Напомним, что причастность государства к их формированию определяется проблемой безбилетника. Суть этой проблемы никак не связана с конкретными технологиями. Проблема безбилетника — это проблема участия в усилиях по созданию общественных благ. В современных условиях речь чаще всего идет об участии в финансировании. Если государство обеспечивает такое участие (как правило, за счет сбора налогов), то непосредственное «изготовление» блага может быть возложено на предприятие частного сектора либо на независимую некоммерческую организацию. Последние, разумеется, должны в этом случае получать от государства средства в оплату выполняемых работ.

Общественный сектор обычно берет на себя также хотя бы частичное финансирование благ, обладающих особыми достоинствами. Ведь экстерналии, которыми сопровождается производство этих благ, распределяются во всем обществе или весьма значительной его части. Это оправдывает покрытие за счет общества издержек производства таких благ, во всяком случае, их доли, соответствующей внешним эффектам.

Что же касается производства, то непосредственное осуществление его силами работников общественного сектора может быть оправдано в первую очередь некоторыми технологическими особенностями. Например, специфическая «технология» военного дела требует жесткой дисциплины, а значит, систематического принуждения, непосредственно в ходе «производства услуг». Экономия на масштабе, характерная для естественных монополий, нередко обуславливает целесообразность государственной или муниципальной собственности на коммуникации, водопроводы и т.п. (хотя такое решение не является единственно возможным).

При этом производство в общественном секторе далеко не всегда предполагает финансирование за счет общественных средств. Так, услуги водопровода могут полностью оплачиваться пользователями исходя из фактического расхода воды. Ведь причина, по которой в данном случае вступает в действие государство, непосредственно не связана с проблемой безбилетника: вода, поступающая через водопровод, представляет собой частное благо.

Ясное понимание конкретных причин, в силу которых уместно участие государства в решении той или иной проблемы, помогает избежать как недостаточного использования возможностей общественного сектора, так и его чрезмерной экспансии и находить разумные варианты сотрудничества этого сектора с частным.

Изъяны свойственны рынку, но также и государству. Государственное вмешательство далеко не всегда обеспечивает Парето-эффективность.

Это происходит не только в связи с допускаемыми в силу субъективных причин ошибками политических деятелей и государственных служащих. Как будет показано в гл. 4, изъяны (провалы, несовершенства) государства, т.е. ситуации, когда рациональное поведение индивидов в системе государственных институтов не приводит к эффективной аллокации ресурсов, возникают в силу объективных причин.

При прочих равных условиях, чем активнее государство, тем более вероятны его провалы, ведущие к потерям эффективности. Вместе с тем при пассивном отношении к провалам рынка также неизбежны потери. В этой связи идеальная аллокационная политика вряд ли возможна, а практически осуществимая политика строится на основе поиска «наименьшего зла». Рационализация экономической политики государства во многом зависит от точной диагностики провалов рынка и умения подбирать методы вмешательства, наиболее адекватные каждому из них.

3.2. Дилемма «эффективность — справедливость». Критерии эффективности

В гл. 1 были рассмотрены основные экономические функции государства, которые, обобщая, можно свести к двум классам:

- 1) обеспечивающие эффективность функционирования экономической системы;
- 2) обеспечивающие достижение справедливости и равенства, так или иначе понимаемых обществом.

Перераспределительная политика государства приводит к изменению первичного распределения доходов, сложившегося в результате действия рыночных сил. Можно выделить три аспекта проблемы перераспределения:

- 1) перераспределение может происходить даже тогда, когда оно не выступает непосредственной целью проводимой экономической политики, поэтому возможный перераспределительный эффект всегда должен приниматься во внимание;
- 2) если в принципе необходимо какое-либо перераспределение, то оно должно быть осуществлено с наименьшими затратами в терминах потери эффективности;
- 3) для того чтобы определить, какое перераспределение требуется, или оценить последствия проводимой бюджетной политики, необходим заранее определенный критерий или стандарт справедливого распределения.

Требования справедливости более или менее существенно ограничивают область максимизации экономической эффективности. Однако сами эти требования могут формулироваться по-разному: от полного неприятия неравенства до более толерантного отношения

к бедности, когда во главу угла ставится экономический рост как «автоматическая» основа всеобщего благополучия. Эффективность часто отождествляется с максимизацией величины национального дохода. Говорят, что программа снижает эффективность, если она сокращает национальный доход, например, снижает стимулы к труду или инвестированию; программа считается способствующей равенству, если она перераспределяет ресурсы от того, кто богаче, к тому, кто беднее.

Чтобы добиться большей справедливости, нужно в какой-то мере пожертвовать эффективностью. Например, попытка уменьшить неравенство, используя прогрессивное налогообложение, часто сдерживает стремление трудиться, и, таким образом, ведет к сокращению национального дохода. Ослабление экономического неравенства в масштабах, при которых предельные доходы существенно отклоняются от предельных продуктов соответствующих факторов производства, ведет к замедлению экономического роста. И наоборот, стимулируя повышение эффективности, обычно приходится до некоторой степени жертвовать равенством доходов.

В экономической теории для оценки эффективности каких-либо действий часто используют критерий Парето. Он не годится, однако, для оценки перераспределительных программ, в результате которых, по определению, благосостояние одних групп населения должно понизиться, чтобы увеличилось благосостояние других. Для оценки подобных действий государства необходимы, таким образом, другие критерии.

Обратимся к рис. 3.7, на котором изображена кривая достижимых полезностей для двух индивидов — 1 и 2. Кривая имеет не строго

Критерии эффективности

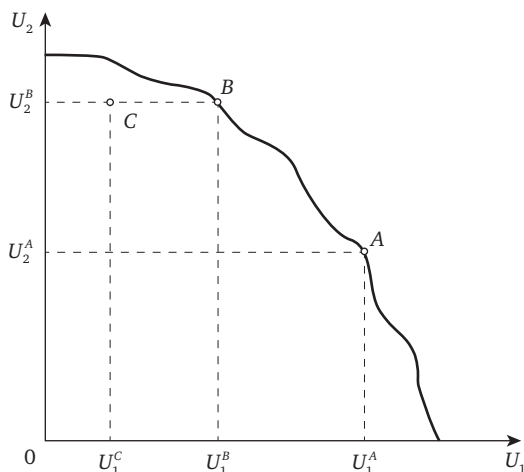


Рис. 3.7. Кривая достижимых полезностей

выпуклую форму, поскольку полезность индивидов может изменяться с разной скоростью.

Разным точкам линии достижимых полезностей соответствуют различные распределения благ (ресурсов). Например, в точке B значение функции полезности второго индивида выше, чем в точке A . В то же время значение функции полезности первого индивида в точке B меньше, чем в A . Есть основания для вывода, что движение из A в B соответствует некоторому перераспределению. Чистое перераспределение отображается перемещением по одной и той же границе достижимых полезностей.

Однако на практике перераспределение, как правило, не бывает чистым. Оно сопряжено с потерями. Какие-то блага (ресурсы) в процессе перераспределения утрачиваются или оказываются произведенными. Следовательно, надо исходить из того, что на практике не удастся остаться на прежней кривой достижимых полезностей. Чтобы обеспечить второму потребителю уровень полезности U_2^B , придется переместиться, например, в точку C . В ней значение функции полезности первого индивида (U_1^C) ниже не только по сравнению с первоначальным (U_1^A), но и по сравнению с тем, которое имело бы место в результате чистого трансферта (U_1^B).

Перемещение из B в C представляет собой Парето-ухудшение (благосостояние первого индивида снижается, тогда как благосостояние второго остается неизменным). В то же время ситуации A и C несопоставимы по критерию Парето, хотя интуитивно экономика, находящаяся в состоянии A , воспринимается как более результативная, чем находящаяся в состоянии C . Что стоит за таким восприятием?

Перемещение из C в A представляет собой *потенциальное* Парето-улучшение. Если такое перемещение происходит, то первый индивид существенно выигрывает, а второй проигрывает. Однако в принципе возможно, что первый индивид полностью возместит второму его потери и все равно останется в положении, преимущественном по сравнению с состоянием C . Такая *потенциальная* (мыслимая, теоретически возможная) *компенсация* привела бы экономику в состояние B . Следует подчеркнуть, что вовсе не предполагается, будто компенсация происходит на самом деле. Если бы она имела место, то налицо было бы фактическое, а не потенциальное Парето-улучшение. Последнее означает на деле переход в такое состояние, в котором для участников экономической жизни доступно больше ресурсов, чем первоначально, либо эти ресурсы используются с большей совокупной отдачей.

Потенциальное Парето-улучшение можно представить как возрастание национального дохода. Допустим, что в результате каких-либо мероприятий национальный доход увеличивается на 1 млн

денежных единиц, причем доход одной группы населения увеличивается на 1,5 млн единиц, а доход другой уменьшается на 500 тыс. единиц. Тогда в распоряжении первой группы находятся средства, достаточные для того, чтобы, в принципе, можно было компенсировать второй группе ее потери, пожертвовав полумиллионом денежных единиц и, тем не менее, остаться в выигрыше, удержав дополнительный миллион денежных единиц.

Теперь можно сформулировать критерий компенсации, называемый также критерием Калдора — Хикса в честь предложивших его британских экономистов Н. Калдора и Дж. Хикса. *Повышение экономической эффективности имеет место в тех и только тех случаях, когда в новой ситуации индивиды, которые получили дополнительные выгоды, способны компенсировать проигравшим их потери и при этом остаться в выигрыше по сравнению с первоначальной ситуацией.* Улучшением по Калдору — Хиксу является перемещение из любой точки линии (в общем случае — многомерной поверхности) достижимых полезностей, проходящей ближе к началу координат, в любую точку линии (поверхности) достижимых полезностей, отстоящей от начала координат на большее расстояние.

Критерий компенсации позволяет четко разделить изменения в уровне экономической эффективности и процессы перераспределения. Практические последствия действий государства можно представить как совокупность этих двух компонентов. В связи с тем, что такие последствия включают перераспределение, к ним далеко не всегда непосредственно приложим критерий эффективности по Парето. В то же время, фиксируя сдвиги в эффективности по Калдору — Хиксу, можно находить ответ на вопрос, выигрывает или проигрывает от изменений общество в целом, а фиксируя моменты перераспределения, выявлять, каким именно группам достается выигрыш.

К сожалению, применение критерия компенсации может приводить к противоречивым результатам. Это показано на рис. 3.8, где прочерчены две границы достижимых полезностей: T_1T_2 и S_1S_2 . Они пересекаются, что, вообще говоря, не исключено. Причиной может быть различие во вкусах двух индивидов. Допустим, что все блага (ресурсы) сосредоточиваются в распоряжении первого из них, причем этот индивид субъективно оценивает набор благ, соответствующий линии S_1S_2 , выше, чем набор, соответствующий границе достижимых полезностей T_1T_2 . Тогда точка T_1 находится ближе к началу координат, чем точка S_1 . Теперь пусть все блага (ресурсы) сконцентрированы в руках второго индивида. Отнюдь не исключено, что для него набор, соответствующий линии T_1T_2 , более привлекателен, чем альтернативный, так что точка T_2 дальше от начала координат, чем S_2 .

В подобном случае, по критерию Парето, состояние P более эффективно, чем S , а состояние R предпочтительнее, чем T . В то же

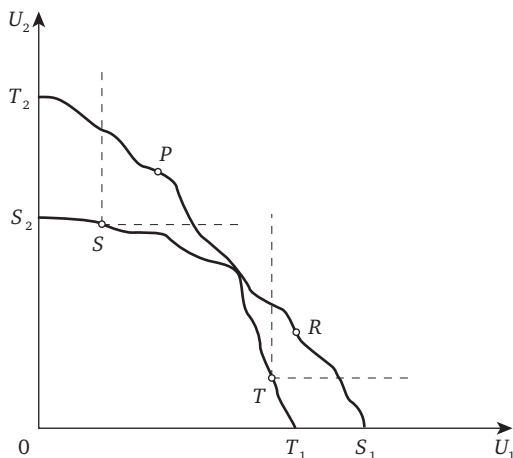


Рис. 3.8. Противоречия в критерии компенсации

время, по критерию компенсации, P равноценно T , а S равноценно R . Получается, что, например, перемещение из P в R является одновременно потенциальным Парето-улучшением (принимая во внимание равноценность P и T) и потенциальным Парето-ухудшением (принимая во внимание равноценность S и R).

Однако на практике противоречивость оценок по критерию Калдора — Хикса обычно не возникает, и этот критерий широко используется для определения сравнительной эффективности различных вариантов действий государства. Вместе с тем следует отметить, что варианты, предпочтительные по критерию компенсации, не обязательно реализуются. Дело в том, что, если, например, в соответствии с таким вариантом выгоды концентрируются у сравнительно узких слоев общества и в то же время многие несут потери, решение, эффективное по Калдору — Хиксу, может оказаться политически неприемлемым. Здесь уместно вспомнить о конфликте между эффективностью и равенством. Политика развития общественного сектора неизбежно отражает не только возможности максимизации экономической эффективности, но и требования справедливости.

3.3. Функции общественного благосостояния

Представим себе, что некий государственный орган стоит перед необходимостью сделать выбор между двумя мероприятиями, непосредственно затрагивающими двух индивидов. Предполагаемым результатом одного из них является состояние экономики, соответствующее точке K на рис. 3.9, а результатом другого — состояние, соответствующее точке L на том же рисунке. Они принадлежат разным

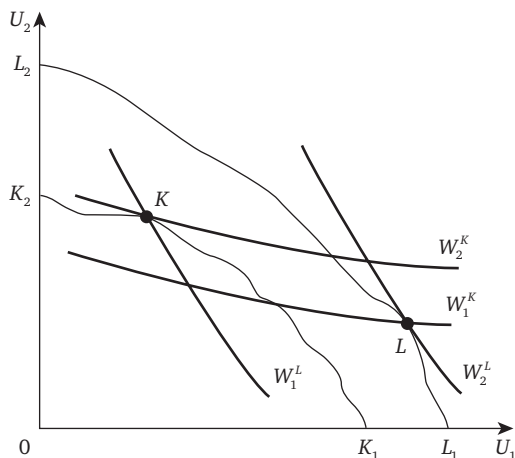


Рис. 3.9. Функции общественного благосостояния

границам достижимых полезностей (K_1K_2 и L_1L_2), поскольку мероприятия по-разному влияют на уровень экономической эффективности. С точки зрения благосостояния индивидов L предпочтительно только для одного из двух субъектов, тогда как для второго предпочтительно K .

Уже отмечалось, что государство далеко не всегда осуществляет выбор, руководствуясь одним лишь критерием компенсации. Отслеживая реальные решения государственного органа, можно составить представление о его предпочтениях. Если, например, фрагментами карты безразличия государственного органа являются кривые W_1^L и W_2^L , то выбирается состояние L , а если карте безразличия принадлежат кривые W_1^K и W_2^K , то преимущество получает состояние K . Государство не может уклониться от выбора. Значит, некоторая система его предпочтений реально существует. Необходимы как позитивная, так и нормативная теории формирования этих предпочтений. Первая призвана ответить на вопрос: что и как определяет выбор государственных органов на практике? Ответ на этот вопрос ищет теория общественного выбора, к которой мы обратимся в следующей главе. Нормативная же теория имеет дело с вопросом, чем должны определяться решения государства.

Уместность последнего вопроса связана с тем, что современная экономическая теория исходит из *методологического индивидуализма*. Это означает, в частности, что для предпочтений государства нет иной основы, кроме предпочтений индивидов. Экономическая наука не требует обоснований индивидуальных решений, поскольку предполагается, что каждый человек лучше других способен судить о своих собственных запросах и суверенен в своем выборе. Что же касается

государства, то его решения нуждаются в обосновании. Причем они не могут быть не чем иным, кроме каким-либо образом полученных агрегатов индивидуальных решений.

Концепция общественного благосостояния предполагает определение не только *количества ресурсов и благ, которыми может располагаться общество, но также этических норм, касающихся справедливости при распределении экономического продукта.*

Как можно агрегировать индивидуальные предпочтения? Примем во внимание, что от способа агрегирования зависит, какие индивиды окажутся в преимущественном положении. Следовательно, агрегирование предполагает определенный этический выбор.

По аналогии с индивидуальной кривой безразличия можно дать определение общественной кривой безразличия. *Общественная кривая безразличия* — это множество комбинаций полезностей различных индивидов или их групп, которые обеспечивают одинаковые уровни благосостояния, другими словами, при которых функции общественного благосостояния имеют одинаковые значения. Общественные кривые безразличия предлагают удобный способ рассмотрения типов альтернативных выборов, часто стоящих перед обществом, в результате которых одна группа получает, а другая теряет.

Очевидно, для общества предпочтительнее, если лучше каждому отдельному лицу, — это соответствует принципу Парето. Так на рис. 3.9 все комбинации полезностей группы 1 и группы 2, лежащие на общественной кривой безразличия, обозначенной W_2 , приносят более высокий уровень общественного благосостояния, чем все комбинации на кривой W_1 .

Функция общественного благосостояния создает основу для ранжирования любого распределения ресурсов, в отличие от принципа Парето, который дает возможность сказать только то, что одна ситуация лучше, чем другая, если каждый по крайней мере сохраняет свое положение неизменным, а кто-то его улучшает. Эта функция реагирует на предпочтения индивидов, что до известной степени согласуется с критерием Парето. В то же время она включает в себя распределительные этические нормативы, которые позволяют провести классификацию результатов, не учитываемых критерием Парето.

Функция общественного благосостояния агрегирует индивидуальные предпочтения:

$$W = W(U_1, ..., U_n), \quad (3.7)$$

где $U_1, ..., U_n$ — функции полезности индивидов. В общем случае каждая из этих функций определяется на множестве возможных аллокаций всех доступных обществу благ. В самом деле, индивиду безразлично, какие блага достаются другим членам общества. Индивид способен проявлять как альтруизм, так и зависть. Следовательно, вообще

говоря, $U_i = U(x_1, \dots, x_i, \dots, x_n)$, где $x_1, \dots, x_i, \dots, x_n$ — векторы, характеризующие наборы благ, которые потребляет не только i -й индивид, но и остальные члены общества, например, 1-й и n -й индивиды.

Специальный интерес представляет индивидуалистическая функция общественного благосостояния, имеющая вид:

$$W = W[U_1(x_1), \dots, U_i(x_i), \dots, U_n(x_n)]. \quad (3.8)$$

Здесь агрегируются предпочтения, которые каждый из индивидов проявляет по отношению к наборам благ, потребляемых лично им. Такая функция называется еще функцией благосостояния Бергсона — Самуэльсона по именам экономистов, которые ввели эту функцию и исследовали ее свойства на рубеже 1930-х и 1940-х гг.

Какую форму может иметь функция общественного благосостояния? Этот вопрос имеет смысл, если предполагается, что функции индивидуальной полезности сопоставимы друг с другом. Допустим, что этическая позиция, заложенная в основу агрегирования индивидуальных предпочтений, состоит в том, что благосостояние каждого члена общества имеет одинаковую ценность, а благосостояние общества в целом есть сумма значений функций индивидуальной полезности. Такое представление называют *утилитаризмом*, а функцию общественного благосостояния записывают как

$$W(U_1, \dots, U_n) = \sum_{i=1}^n U_i. \quad (3.9)$$

Это так называемая классическая *утилитаристская функция общественного благосостояния*. Утилитаризм — философское, преимущественно этическое учение, согласно которому все явления должны оцениваться с точки зрения их пользы, иными словами, способности служить средствами достижения каких-либо целей. Основатель утилитаризма Дж. Бентам провозгласил высшей целью достижение наибольшего счастья для наибольшего числа людей. По существу, именно этот принцип выражается с помощью классической утилитаристской функции общественного благосостояния, поэтому ее называют еще бентамианской функцией общественного благосостояния.

Если же в обществе больший вес придается какой-либо группе или группам индивидов (например, малообеспеченным гражданам, инвалидам, пожилым), то функция записывается как

$$W(U_1, \dots, U_n) = \sum_{i=1}^n a_i U_i, \quad (3.10)$$

где a_i — весовые коэффициенты.

Бентамианская функция общественного благосостояния предполагает, что общество согласно пожертвовать частью полезности одного

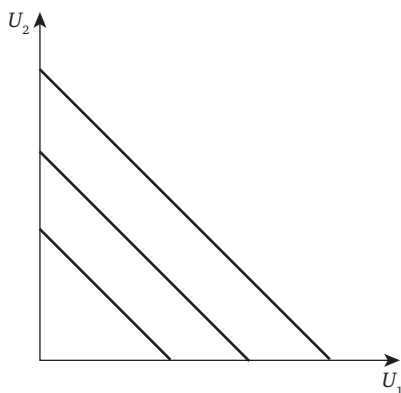
индивида взамен на не меньшее приращение полезности другого. Поэтому общественная кривая безразличия представляет собой прямую линию с тангенсом угла наклона, равным -1 (или с иным углом наклона, определяемым весовыми коэффициентами), как показано на рис. 3.10 (а).

Интерес представляет также *роулсианская* функция общественного благосостояния, названная в честь современного американского философа Дж. Роулса. Его позиция предполагает заинтересованность общества в максимизации значения функции индивидуальной полезности наименее благополучного члена общества. Это означает, что мерой общественного благосостояния признается наименьшее из значений функций индивидуальной полезности:

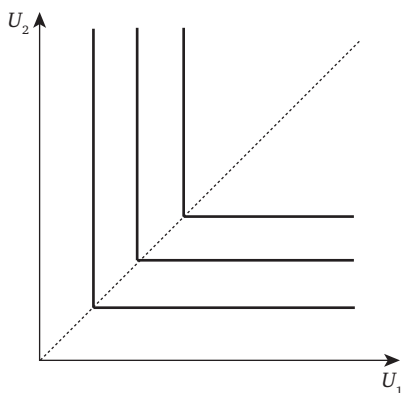
$$W(U_1, \dots, U_n) = \min_i \{U_i\}, \quad i = (1, n). \quad (3.11)$$

Роулсианской функции общественного благосостояния соответствуют *эгалитарные* тенденции в политике государства, т.е. стремление к выравниванию доходов. Однако эта функция не предполагает полного равенства. Ведь в условиях абсолютного выравнивания отсутствовали бы стимулы к трудовой активности, так что благосостояние всех членов общества, включая наименее обеспеченного из них, оказалось бы на крайне низком уровне. Роулсианский подход, как и остальные, предполагает некий баланс между равенством и эффективностью, хотя и более других отдает приоритет равенству.

Кривые безразличия для этой функции представлены на рис. 3.10 (б). Утилитаристская и роулсианская функции общественного благо-



(а) бентамианская функция



(б) роулсианская функция

Рис. 3.10. Кривые безразличия для функций общественного благосостояния

состояния имеют совершенно разные допущения. Так как в рамках утилитаристской теории увеличение полезности для всех индивидов оценивается одинаково при условии передачи ресурсов от одного индивида другому без потерь, то оптимальным решением было бы выравнивание предельных полезностей их доходов. Иными словами, если полезность, которую бедный извлекает из дополнительного рубля дохода, превышает потерю в полезности для богатого при утрате одного рубля, тогда общественное благосостояние (сумма этих полезностей) возрастет от передачи этого рубля. Если эта деятельность по передаче ресурсов от богатого к бедному сопровождается издержками, большими, чем чистый прирост полезности, ее не следует осуществлять.

Если индивидуальные функции полезности отражаются функцией общественного благосостояния с некоторыми весами, то, вообще говоря, оснований для перераспределения больше, чем при классической утилитаристской функции. Дело в том, что рациональным выглядит перераспределение в пользу тех членов общества, приращения полезности для которых оцениваются относительно выше.

Исходя же из роулсианской функции общественного благосостояния, передача ресурсов от богатого к бедному продолжается до тех пор, пока улучшается положение бедного, при этом не важно, какие издержки передачи для богатого существуют. Роулсианская трактовка общественного благосостояния предполагает признание желательным максимального перераспределения в пользу бедных, если только оно не влечет катастрофического падения эффективности.

Вместе с тем существует этическая позиция, в соответствии с которой целесообразность какого бы то ни было перераспределения ставится под сомнение. Это *либертариистская* позиция, утверждающая приоритет свободы и прав индивида, включая право частной собственности. Сторонники данной позиции придерживаются наиболее последовательного индивидуализма и, по сути, считают функцию общественного благосостояния фикцией. Они, разумеется, не отказываются рассматривать решения государственных органов в рамках позитивной теории, но нормативное значение признают только за принципом Парето-оптимизации.

Нетрудно показать, что если функции полезности всех индивидов одинаковы, то конечное распределение дохода при утилитаристском подходе будет таким же, как и при эгалитарном. Если же они различны, то максимизация утилитаристской функции общественного благосостояния может привести к еще большему неравенству. Учитывая это обстоятельство, некоторые экономисты предлагали сделать утилитаристскую функцию выпуклой. Например, вместо суммирования полезностей можно суммировать их логарифмы. А. Сен предложил дополнительно некоторую аксиому, выполнение которой приближает

утилитаристскую функцию к равенству¹. Он назвал ее *слабой аксиомой равенства* (*weak equity axiom*) и сформулировал следующим образом:

- Предположим полезность индивида i всегда меньше полезности индивида j для любого распределения дохода между ними. Тогда при любом распределении дохода между ними индивид i должен иметь больший доход, чем индивид j .

Неоутилитаристы попытались модифицировать функцию общественного благосостояния, включив в нее неопределенность относительно положения индивида в будущем периоде. А именно, в будущем может сложиться другое распределение дохода, кто-то получит больше, кто-то меньше. Неопределенность заключается в том, что индивид может оказаться на месте любого — богатого или бедного. Предполагая, что вероятность получения того или иного уровня дохода (π_i) известна и одинакова для всех индивидов, функцию индивидуального благосостояния можно записать как сумму ожидаемых полезностей²:

$$w_i = \sum_i \pi_i U_i, \quad (3.12)$$

где U_i — полезность от i -го состояния (величины дохода), а π_i — соответствующая ей вероятность. Таким образом, каждый уровень дохода получает соответствующий вес в форме вероятности, и индивид становится «безразличен» к различным вариантам распределения дохода в обществе.

Эта теория имеет ряд ограничений. Предположим, например, что для двух индивидов вероятность выиграть в лотерею 1000 руб. одинакова и равна $1/2$. Сравним это с ситуацией, когда точно известно, что некий индивид j выиграет в лотерею 1000 руб., а у каждого из двух вышеупомянутых индивидов есть одинаковая вероятность ($1/2$) оказаться на его месте (оказаться индивидом j). С точки зрения неоутилитаристов ситуации эквивалентны. Однако с моральной точки зрения это совсем не так.

Неоутилитаристы не учитывают также, что люди не одинаково относятся к риску, поэтому они по-разному будут оценивать различные варианты распределения дохода в обществе. Кроме того, даже при одинаковом отношении к риску люди могут иметь различные этические представления о приемлемости того или иного уровня неравенства.

Роулс отметил и другую проблему в подобном подходе. Вероятность π_i , которая придается состоянию i , зависит от числа людей, находящихся

¹ Sen A. (1979). Personal utilities and public judgments: or what's wrong with welfare economics? // *Economic Journal*. V. 89. P. 537—558.

² Такую функцию называют также функцией фон Неймана — Моргенштерна. Подробнее о ней см.: Вэриан Х. Р. Указ. соч. § 12.3.

в этом состоянии. Таким образом, число людей в определенном состоянии определяет вес, придаваемый этому состоянию, что снова возвращает нас к вопросу об этической приемлемости такого подхода.

С формальной точки зрения, утилитаристская и роулсианская функции общественного благосостояния представляют собой частный случай функции с постоянной эластичностью:

$$W(u_1, \dots, u_n) = \frac{1}{1 - \epsilon} \sum_{i=1}^n [(U_i)^{1-\epsilon} - 1], \quad (3.13)$$

причем для утилитаристов значение параметра $\epsilon \rightarrow 0$, а для роулсианцев $\epsilon \rightarrow \infty^1$. Таким образом, можно рассматривать ϵ как степень неприятия неравенства в обществе в зависимости от подхода к справедливости.

Рассмотренные выше индивидуалистические функции соответствуют принципу Парето, поскольку общественное благосостояние увеличивается с ростом значений функций полезности отдельных индивидов. Вместе с тем, существуют индивидуалистические функции, не отвечающие принципу Парето. Это, например, эгалитарная функция, которая учитывает разницу положения индивидов. Если $U_2 > U_1$, то функция будет убывающей по U_2 .

Существует и другой подход к построению функции общественного благосостояния, который не учитывает функции полезности отдельных индивидов. Примером может служить «патерналистское» государство. Такой подход безусловно оправдывает налогообложение «вредных» с точки зрения общества товаров (табака, алкоголя) и субсидирование благ, обладающие особыми достоинствами (например, образования, медицинской помощи). Тобин² предложил принцип «специфического эгалитаризма», согласно которому в обществе существует неравенство, но определенный набор благ должен доставаться всем индивидам в одинаковом количестве (гражданские права, право голоса, продукты питания в военное время, медицинская помощь).

Суммировать различные идеи, касающиеся функции общественного благосостояния, можно с помощью графика, представленного на рис. 3.11. На нем изображена кривая достижимых полезностей TP , построенная исходя из предположения, что индивиды различаются по способности зарабатывать доход. У индивида 1 она меньше, и государство осуществляет в его пользу перераспределение, вводя налог на индивида 2. При низких ставках налога мотивация к труду повышается, индивид 2 работает больше, поэтому кривая TP имеет

¹ Надо отметить, что сам Роулс не был доволен такой интерпретацией, поскольку, по его мнению, нельзя переходить от одной морально этической концепции к другой, изменив только один параметр (ϵ). Подробнее см.: Rawls J. (1973). Reply to Alexander and Musgrave // *Quarterly Journal of Economics*. № 87. P. 633—655.

² Tobin J. (1970). On limiting the domain of inequality // *Journal of Law and Economics*. № 13. P. 263—277.

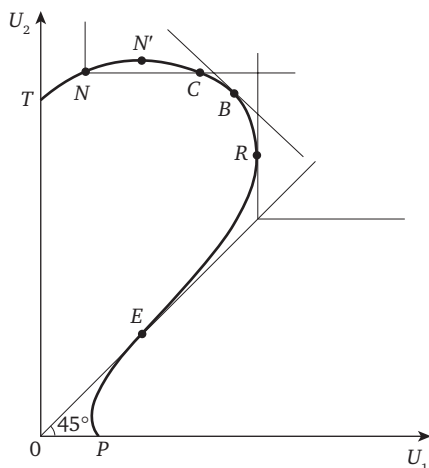


Рис. 3.11. Распределение благ и общественное благосостояние

восходящий участок TN' . При более высоких ставках налога стимулы к труду падают, и величина дохода, доступная для перераспределения, сокращается (участок $N'P$).

Начнем с «минимального» государства. Этот подход хорошо изложен во введении к книге Р. Нозика «Анархия, государство и утопия» (1974). Функции минимального государства состоят в защите от насилия, воровства, мошенничества, а также в принуждении к выполнению контрактов. Справедливость оценивается не в соответствии со сложившимся распределением доходов, а по соответствию доходов индивидуальному вкладу в их создание. Перераспределение таким образом сводится только к финансированию общественного блага — порядка, а не к «выравниванию» доходов. Равновесным состоянием для такого подхода может быть точка N на рис. 3.11.

Первый шаг за границы минимального государства состоит в том, чтобы позволить правительству осуществлять единогласно одобренные действия (Бьюкенен, Таллок, 1962). Все индивиды согласятся на эти действия, так как здесь нет принуждения и ущемления их прав, таким образом может быть достигнуто Парето-улучшение. На рис. 3.11 область NC — область потенциальных Парето-улучшений. Если бы минимальное государство находилось в точке N' , то никакие Парето-улучшения были бы невозможны. Основная проблема для данного подхода заключается в том, что все точки на кривой NC единогласно предпочитаются точке N , но не существует принципа выбора единственной точки.

Для индивидуалистических функций общественного благосостояния можно нарисовать общественные кривые безразличия (как на рис. 3.10 (а) и (б)) и определить равновесие в точке их касания

с кривой *TP*. Для утилитаристской функции равновесие достигается в точке *B*, а для роулсианцев — в *R*.

Для функции эгалитаристов, не отвечающей принципу Парето, равновесие установится в точке *E* (точка пересечения кривой достижимых полезностей с биссектрисой координатного угла), где полезности индивидов равны. В случае если значение придается не только разрыву между уровнями полезности индивидов, но и самим уровням, эгалитаристская функция может выглядеть как

$$W = \min\{U_1 - \Theta(U_2 - U_1); U_2 - \Theta(U_1 - U_2)\},$$

где Θ — вес, придаваемый обществом «расстоянию» между доходами индивидов. В этом случае оптимум будет достигаться на участке *ER*.

Реальная политика государства никогда не следует какой-либо одной теоретико-этической концепции. В политике находят отражение различные тенденции. Некоторые из них отражают заботу о максимальном благосостоянии большинства, которая акцентируется утилитаристской концепцией. Другие связаны с защитой неприкосновенности собственности и несут на себе определенную печать либертаризма. Неизменно присутствуют также тенденции, связанные с поддержкой наиболее нуждающихся членов общества, что соответствует скорее эгалитаристскому, в том числе роулсианскому, подходу. На практике эти тенденции переплетаются. В то же время их сочетание в различных обществах неодинаково и реальное развитие общественного сектора в разных странах зачастую демонстрирует доминирование той или иной специфической тенденции.

Определение благосостояния

Когда речь заходит об уровне неравенства, сложившегося в обществе, то чаще всего имеют в виду неравенство доходов. С точки зрения доступности статистической информации это наиболее простой подход, позволяющий сравнивать положение отдельных индивидов. Однако для экономического анализа он может оказаться недостаточным. В самом деле, можно ли считать положение индивидов равным, если они получают одинаковую заработную плату, но при этом первый индивид живет в собственном загородном доме, имеет подсобное хозяйство и служебную машину, на которой добирается до работы, а второй живет в муниципальной квартире и ездит на работу на метро? Для того чтобы учесть не только денежный доход индивидов, но и блага, доступные им в потреблении, были предложены другие показатели благосостояния индивидов.

Один из них — полный доход, который индивид получает от всех видов принадлежащего ему капитала. Одним из первых на необходимость учета досуга и оценки полного дохода указал Г. Беккер. Дальнейшее развитие теории получила в работах Масгрейва¹.

¹ Becker G. S. (1965). A theory of the allocation of time // *Economic Journal*. № 75. P. 493—517; Musgrave R. A., Musgrave B. (1984) // *Public Finance in Theory and Practice*. 4th edn. McGraw-Hill, New York.

В целом, весь принадлежащий индивиду капитал можно разделить на три вида: физический, финансовый и человеческий капитал. Физический капитал (жилье, товары длительного пользования, автомобиль, картины и т.д.) может приносить неденежный доход в виде услуг, создаваемых в потреблении, или денежный, если индивид сдает его в аренду. Финансовый капитал (ценные бумаги, счета в банке) генерирует денежный доход в виде дивидендов и процентов. Человеческий капитал может приносить как денежный доход (заработная плата), так и неденежный — в виде удовлетворенности от работы и досуга, а также собственного производства в домашнем хозяйстве. Таким образом, **полный доход** Y_F равен сумме денежного (Y_M) и неденежного (Y_N) доходов:

$$Y_F = Y_M + Y_N.$$

Можно сказать, что доход, определенный таким образом, представляет собой потребительские возможности индивида. Слово «возможности» играет ключевую роль, поскольку отражает предпочтения индивида не только относительно потребления, но и выбора между трудом и досугом. Например, два индивида могут получать одинаковый доход, при этом один работает 4 часа в день, а другой 10. Очевидно, что первый индивид мог бы зарабатывать гораздо больше, но он предпочитает досуг труду. Такие предпочтения могут привести к институциональным ловушкам бедности и безработицы, о которых будет сказано далее в книге.

Концепция полного дохода не лишена недостатков. Один из них связан с трудностями статистической оценки некоторых благ, в основном из-за отсутствия рыночных трансакций. Это касается, в первую очередь, оценки продукции, произведенной внутри домашнего хозяйства для собственного потребления, и увеличения стоимости финансового капитала, которая еще не была реализована (стоимость принадлежащих индивиду акций выросла, но он этим еще не воспользовался). Затруднительно также оценить выгоды от потребления общественных благ. Другой недостаток заключается в том, что не учитывается неопределенность, связанная с возможностями потребления. Страхование помогает решить проблему риска, но не неопределенности. Аллингем и Стиглиц¹ отмечали, что использование полного дохода ставит проблему конструирования индекса, позволяющего оценить неравенство не только наблюдаемого дохода (денежного дохода), но и различий в предположении труда (предпочтений индивида относительно труда и досуга).

Технически более простое **определение Хейга — Симонса** было сформулировано в 1938 г.² и широко используется в настоящее время. Согласно этому определению, доход индивида представляет собой сумму рыночной стоимости потребляемых благ и изменения стоимости его активов за рассматриваемый период.

Другими словами, доход — это полученные за определенный период средства, которые могут быть потрачены человеком без уменьшения размеров его богатства. Важным в данном определении является слово «могут», поскольку оно делает акцент на потенциале потребления индивида.

Определение Хейга — Симонса, с одной стороны, позволяет получить статистическую оценку дохода (хотя и с большими затруднениями),

¹ Allingham M. G. (1972). The measurement of inequality // Journal of Economic Theory. № 5. P. 163—169; Stiglitz J. E. (1976). The corporation tax // Journal of Public Economics. № 5. P. 303—311.

² Simons H. (1938). Personal Income Taxation. University of Chicago Press. Chicago.

а с другой — довольно полно отражает благосостояние индивида, что позволяет использовать его в теоретическом экономическом анализе.

Нетрудно провести параллели с определением полного дохода, данным ранее. В определение Хейга — Симонса включается как потребление благ, приобретенных индивидом в ходе рыночных трансакций (использование денежного дохода), так и потребление благ, созданных в домашнем хозяйстве, сопутствующих услуг на работе (бесплатное питание в столовой, служебную квартиру и машину, медицинскую страховку и т.п.), общественных благ и вмененной ренты (например, проживание в собственном доме). Учитывается также изменение стоимости финансового капитала индивида. Вместе с тем, такие сложно поддающиеся статистической оценке блага как удовлетворение от работы и досуг не учитываются в определении Хейга — Симонса, что упрощает его статистическую оценку.

Стоит отметить, что, будучи более простым, определение Хейга — Симонса, тем не менее, не лишено части недостатков, присущих и определению полного дохода. В частности, речь идет об учете нерыночных операций и потреблении общественных благ.

Концепция полного дохода и определение Хейга — Симонса являются скорее теоретическими построениями, чем практическими инструментами анализа неравенства в обществе. Определение Хейга — Симонса используется сегодня в некоторых системах социальной помощи, где наряду с проверкой дохода возможен учет и других характеристик бедных индивидов. Вследствие рассмотренных выше сложностей с практической оценкой полного дохода большинство статистических коэффициентов, которые используются для оценки неравенства в обществе, по-прежнему базируются только на денежных доходах индивидов.

3.4. Издержки перераспределения

В предыдущем параграфе, говоря о форме кривой достижимых полезностей, мы кратко упомянули о наличии издержек, связанных с перераспределением доходов. Рассмотрим их подробнее.

Перераспределение, нацеленное на достижение большего равенства доходов, ведет к экономическим потерям, которые возникают прежде всего потому, что всякое принудительное перераспределение требует **административных затрат**, связанных с содержанием государственного аппарата по сбору налогов и осуществлению трансфертных платежей. Необходимо идентифицировать тех, за чей счет предстоит осуществлять перераспределение, а также тех, кто получит право на вспомоществование. Затем требуется наладить сбор и распределение средств.

Еще важнее **дестимулирующий эффект** перераспределения. Издержки дестимулирования возникают, когда из-за наличия перераспределения индивиды изменяют свое экономическое поведение, в частности уменьшают количество рабочего времени и увеличивают часы досуга, вследствие чего сокращается величина национального продукта. С одной стороны, у граждан с высокими доходами

снижается заинтересованность в напряженном труде и предпринимательской активности, поскольку значительная часть дополнительно заработанных средств может быть изъята для помощи нуждающимся. С другой стороны, у самих нуждающихся ослабляется заинтересованность в поиске приемлемо оплачиваемой работы и в интенсификации трудовых усилий.

При определенных обстоятельствах могут появляться институциональные ловушки — сильные и слабые ловушки безработицы и бедности.

Сильная ловушка безработицы возникает в тех случаях, когда чистый денежный доход безработного, формируемый за счет перераспределения, фактически превышает или равен чистому денежному доходу такого же индивида, который имеет работу. Следует учитывать, что чистый денежный доход работающего меньше, чем его заработная плата. Из последней следует вычесть налоги (безработные часто освобождаются от налогов), а также расходы, связанные с работой, например, стоимость проезда до предприятия. Сильная ловушка безработицы встречается сравнительно редко. Несколько более обычное явление представляет собой *слабая ловушка безработицы*. Это ситуация, когда чистый денежный доход работающего индивида превышает доход, которым он располагал бы, не имея работы, но разница недостаточна, чтобы перекрыть отрицательную полезность трудовых усилий для того, кто их предпринимает. Кроме того, у работающего существенно сокращается досуг, который имеет для любого человека самостоятельную полезность.

Сильная ловушка бедности имеет место в ситуации, когда дополнительный доход, который индивид получает, интенсифицируя свои трудовые усилия, оказывается недостаточным, чтобы превысить дополнительное эксплицитное и имплицитное налогообложение. Эксплицитное налогообложение — это собственно налоги, собираемые государством, в том числе с целью перераспределения. Имплицитное налогообложение — это потери, которые несет индивид в связи с тем, что, достигнув определенного уровня заработка, он перестает получать от государства те или иные пособия, предназначенные для помощи малоимущим. Тому, кто оказался в сильной ловушке бедности, выгодно меньше работать, с тем чтобы повысить свое благосостояние за счет снижения налогов и получения социальных выплат.

Слабая ловушка бедности отличается от сильной лишь тем, что при наличии первой прирост эксплицитного и имплицитного налогообложения примерно равен приросту заработной платы, так что с точки зрения чистого денежного дохода активизация трудовых усилий не ведет ни к очевидным потерям, ни к существенным приобретениям. Во втором случае, как и при слабой ловушке безработицы, решающее значение приобретает тяжесть труда как такового и полезность досуга.

Чтобы полностью оценить издержки дестимулирования, недостаточно просто проанализировать поведение индивида на рынке труда. Наряду с сокращением рабочего времени и уменьшением национального продукта существуют так называемые «мертвые потери»¹, связанные с налогообложением благ, а также изменения на рынках сбережений и инвестиций, вызванные налогообложением капитала и т.д.

Итак, мы убедились, что принудительное перераспределение, нацеленное на достижение большего равенства, чаще всего ослабляет трудовую и предпринимательскую активность. Впрочем, встречаются исключения. Допустим, что в исходном состоянии распределение доходов в большой степени определялось сохранением феодальных привилегий, которыми пользовался узкий круг лиц. Ликвидация этих привилегий влечет за собой большее равенство доходов и вместе с тем способствует стимулированию трудовых усилий и инвестированию капиталов, поскольку более значительная часть результатов достается производителям.

Однако для современной рыночной экономики, в которой привилегии отдельных лиц, искусственно поддерживаемые государством, в целом не играют значительной роли, характерен конфликт между равенством и эффективностью. Поскольку стремление к большему экономическому равенству диктуется пониманием справедливости, преобладающим в том или ином конкретном обществе, не существует универсальных рецептов разрешения этого конфликта. Как уже отмечалось выше, инструментарий экономической науки непригоден для того, чтобы выносить решающие суждения по проблемам, которые касаются справедливости. Зато именно эта наука призвана обосновывать критерии эффективности.

Издержки дестимулирования при перераспределении

В обсуждении проблем, связанных с перераспределением доходов, чаще всего предполагается, что величина средств, доступных для перераспределения, остается неизменной и не зависит от способов и масштабов перераспределения. На самом деле это далеко не так, поэтому при проведении перераспределительной политики необходимо принимать во внимание выбор индивидов между трудом и досугом и учитывать издержки, связанные с перераспределением.

Предположим, общество состоит из двух индивидов с различной способностью получения дохода. Индивид А способен зарабатывать значительный положительный доход, в то время как способность индивида В равна нулю. Государство облагает индивида А налогом, который полностью в виде трансферта поступает индивиду В. При низких налоговых ставках индивид А может увеличить рабочее время, чтобы компенсировать потери дохода,

¹ Deadweight loss (синонимы в переводной русскоязычной литературе — безвозвратные потери, «потери мертвого груза», избыточные потери, избыточное бремя). Подробнее это явление рассматривается в гл. 5.

однако, при более высоких налоговых ставках он уменьшит свое предложение труда, тем самым уменьшая налогооблагаемую базу и налоговые поступления¹. В табл. 3.5 приведена информация о различных налоговых ставках, возможных доходах, налоговых поступлениях и трансфертах, исходя из предположения, что почасовая ставка заработной платы равна 200 руб.

Таблица 3.5. Расчет величины дохода индивидов при различных налоговых ставках

Налоговая ставка, %	Количество отработанных часов	Доход индивида А до уплаты налога, руб.	Собранный налог, руб.	Доход индивида А после уплаты налога, руб.	Доход индивида В, руб.
0	6	1200	0	1200	0
15	7	1400	210	1190	210
30	5	1000	300	700	300
50	2,5	500	250	250	250
80	1	200	160	40	160
100	0	0	0	0	0

Как видно из таблицы, индивид А реагирует на небольшую ставку налога увеличением предложения труда, а затем, с ростом налога, количество рабочего времени сокращается. В результате, налоговые доходы оказываются не постоянной величиной, а уменьшаются после определенного значения налоговой ставки. Причем, данное значение существенно меньше 50%, при котором достигается равенство конечных доходов индивидов А и В. Оценивая подходы к перераспределению с позиций различных теорий справедливости, можно отметить, что эгалитаристы, предлагающие выравнять доходы, предложат налоговую ставку в 50%, а роулсианцы, заботящиеся о благосостоянии наименее обеспеченного индивида (индивид В из примера), выберут ставку в 30%. Если следовать правилу максимизации суммарных доходов (утилитаризм), ставка должна быть установлена на уровне 15%, поскольку в этом случае обеспечивается наибольший доступный совокупный доход ($1190 + 210 = 1400$ руб.). Представители либертаризма, основываясь на концепции факторных доходов, предложили бы нулевую налоговую ставку и согласились со сложившимся неравенством.

3.5. Принцип второго лучшего

В связи с проблемой эффективной аллокации ресурсов в общественном секторе необходимо рассмотреть так называемый *принцип «второго лучшего»*. Если аллокационные решения принимает государственный орган, он преследует цель не столько добиться непосредственной денежной выгоды, сколько достичь оптимального состояния экономики. Это побуждает рассматривать решения в контексте общего равновесия.

¹ В макроэкономике эта зависимость описывается кривой Лаффера.

Допустим, например, что государство взяло в свои руки некую естественную монополию, и предстоит определить принципы установления соответствующих цен. Если подходить к вопросу в контексте частичного равновесия, то устанавливаемая государством цена должна по мере возможности имитировать цену конкурентного рынка, т.е. соответствовать уровню предельных издержек. Такое решение было бы правильным в «первом лучшем» мире, в котором на всех рынках, кроме затронутого государственным вмешательством, соблюдаются условия Парето-оптимизации. Но представим себе, что многие сектора экономики монополизированы. В этом случае целесообразность имитации конкурентной цены в отдельно взятом секторе, находящемся под прямым контролем государства, оказывается сомнительной. Вообще *выполнение как можно большего числа условий Парето-оптимизации не является наиболее надежным путем обеспечения максимальной эффективности, если при этом некоторые условия все же нарушаются*. Коль скоро «первое лучшее» решение недостижимо, надо искать «второе лучшее», *предполагающее сознательное отклонение от вариантов, выглядящих наиболее эффективными в контексте частичного равновесия*.

Поясним эту мысль на примере¹. Представим себе экономику, состоящую из трех отраслей, в первой из которых производится продукт X , во второй — продукт Y , а в третьей — продукт Z . Допустим, что единица каждого из продуктов может быть трансформирована в одну единицу любого из двух других продуктов (иначе говоря, производство единицы любого из продуктов предполагает одинаковые затраты ресурсов). Тогда при заданном уровне производственных возможностей сумма количеств всех трех продуктов постоянна. Положим, что она равна, например, 70.

В этом случае любой комбинации трех продуктов, производимых при заданном уровне производственных возможностей, соответствует одна из точек, расположенных в равностороннем треугольнике с высотой, равной 70 (рис. 3.12). Имеется в виду, что количество продукта X фиксируется расстоянием от точки до стороны треугольника, противоположной вершине X (для точки B на рисунке это расстояние составляет 20), количество продукта Y — расстоянием до стороны, противоположной вершине Y (на рисунке — 16), количество Z — расстоянием до стороны, противоположной вершине Z (на рисунке — 34). Точке X соответствует ситуация, в которой производится 70 единиц продукта X

¹ Пример предложен в книге: Winch D. M. (1971). *Analytical Welfare Economics*. Harmondsworth : Penguin. Нами скомбинированы его варианты, содержащиеся в работах: Cullis J., Jones P. (1992). *Public Finance and Public Choice: Analytical Perspectives*. London : McGraw-Hill Book Company, а также Ng Y.-K. (1979). *Welfare Economics: Introduction and Development of Basic Concept*. London and Basingstoke: The MacMillan Press Ltd.

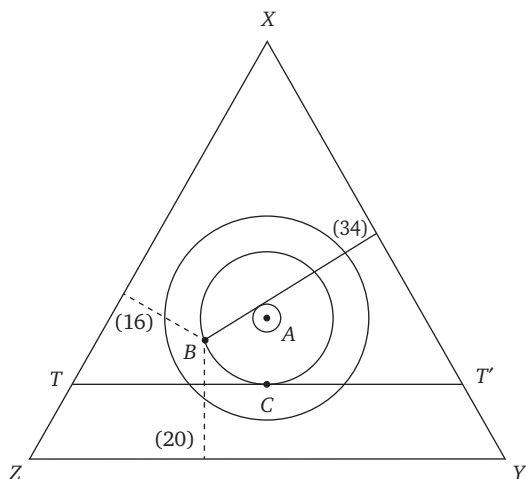


Рис. 3.12. Оптимальный выбор, 3 блага

при нулевом уровне производства Y и Z и т.д. Сумма длин перпендикуляров, опущенных из любой точки равностороннего треугольника на его стороны, как известно, составляет одну и ту же величину (в данном случае — 70). Прочертим линии безразличия, соединяющие точки, которым соответствуют такие комбинации X , Y и Z , которые предоставляют один и тот же уровень общественного благосостояния. Эти линии имеют вид концентрических колец, хотя необязательно представляют собой правильные окружности. Наивысшее при данных производственных возможностях значение функции общественного благосостояния достигается при сочетании X , Y и Z , которое изображено на рис. 3.12 точкой A .

Проведем линию TT' , параллельную ZY и отстоящую на 10 единиц от последней. Точки этой линии фиксируют возможные комбинации Z и Y при том, что продукт X производится в количестве 10 единиц. Наилучшей из комбинаций, очевидно, является та, которая фиксируется точкой C . В этой точке TT' касается кривой безразличия. Изобразим комбинации Y и Z более привычным образом (рис. 3.13). На осях координат откладываются Q_Y и Q_Z — количества производимых продуктов Y и Z . На рисунке прочерчены границы производственных возможностей. Это прямые линии, пересекающие оси координат под углом 45° , так как единица Z может быть трансформирована в единицу Y . Каждая из линий соответствует тому или иному уровню производства продукта X . Так, если X производится в количестве 10 единиц, то релевантна линия, которая фиксирует суммарное производство Y и Z в размере 60 единиц. Соединим точки касания линий производственных возможностей и кривых безразличия функции общественного

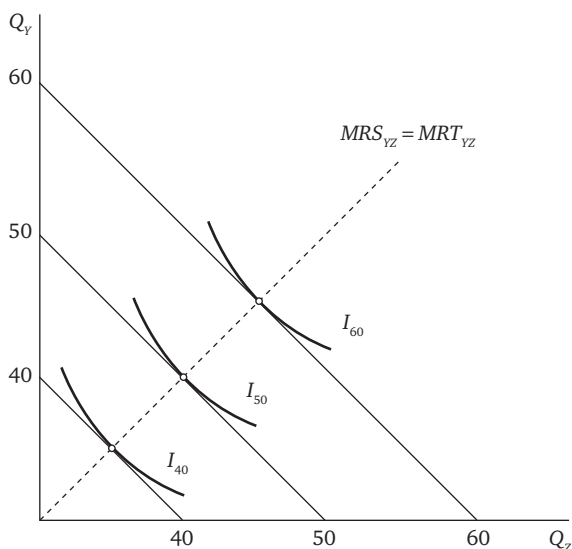


Рис. 3.13. Кривые безразличия для двух благ

благосостояния (это, в частности, кривые I_{40} , I_{50} , I_{60}). Получается линия, исходящая из начала координат. В каждой ее точке соблюдается условие оптимальности: $MRS_{YZ} = MRT_{YZ}$ (имеются в виду предельная норма замещения для функции общественного благосостояния и предельная норма трансформации).

Проведем аналогичную линию XD в треугольнике XYZ , а также линии YE и ZF , которым соответствуют равенства $MRS_{XZ} = MRT_{XZ}$ и $MRS_{XY} = MRT_{XY}$ (рис. 3.14). Три линии пересекаются в одной и той же точке A , фиксирующей «первое лучшее» состояние. В самом деле, пересечение любых двух из этих линий дает два из указанных равенств, а если выполняются два, то выполняется и третье¹.

Теперь допустим, что один из рынков несовершенен, например, вследствие монополизации, и поэтому равенство $MRS_{XZ} = MRT_{XZ}$ не выполняется (это означает, что соотношение цен не равно соотношению предельных издержек). Тогда выбор решения осуществляется не на линии YE , а, скажем, на линии YG . В этом случае невозможно обеспечить одновременно $MRS_{XY} = MRT_{XY}$ и $MRS_{YZ} = MRT_{YZ}$ (иначе точка пересечения XD и ZF принадлежала бы линии YE). Однако любое из этих равенств выполнимо в отдельности (YG пересекает как XD , так и ZF). Но целесообразно ли обеспечивать такое равенство, или,

¹ Пусть $MRS_{XY} = MRT_{XY}$ и $MRS_{XZ} = MRT_{XZ}$. Иными словами $\frac{\partial W / \partial X}{\partial W / \partial Y} = \frac{dX}{dY}$ и $\frac{\partial W / \partial X}{\partial W / \partial Z} = \frac{dX}{dZ}$. Тогда $\frac{\partial W / \partial Y}{\partial W / \partial Z} = \frac{dY}{dZ}$.

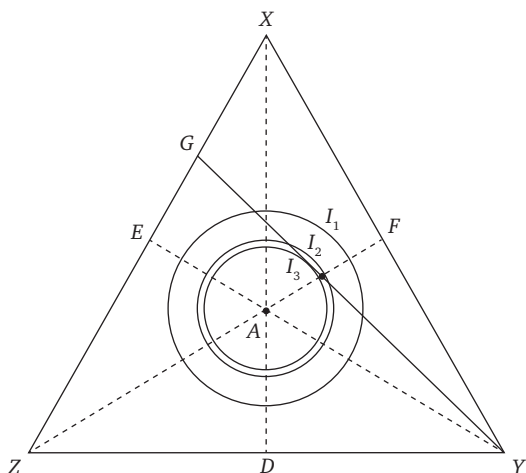


Рис. 3.14. Пример второго лучшего решения

иначе говоря, оптимизацию в контексте частичного равновесия? На рис. 3.14 изображена вполне вероятная ситуация, когда YG касается линии безразличия I_3 , которая отвечает более высокому уровню общественного благосостояния, чем линии I_1 и I_2 , проходящие через точки пересечения YG соответственно с XD и ZF .

Позднее мы убедимся, что принцип «второго лучшего» применим не только к ценообразованию, но и к налогообложению, субсидиям и другим аспектам социально-экономической политики государства.

В качестве одного из реальных примеров «второй лучшей» политики можно рассматривать применение патентного права. В самом деле, выдача патента обеспечивает временную монополизацию изобретения. Всякая монополия, вообще говоря, порождает отклонение от Парето-оптимального состояния экономики. Что же оправдывает введение патентов? При их отсутствии информация об изобретениях была бы общественным благом, характеризующимся неисключаемостью, и частные лица не имели бы достаточных стимулов инвестировать свои усилия и средства в изобретения. Очевидно, имел бы место существенный изъян рынка. Монополия, основанная на патентовании, ведет к улучшению ситуации, поскольку решает проблему стимулирования. При этом, разумеется, не достигается идеальное состояние, но благотворное влияние инноваций на экономику усиливается.

Отмечая первостепенное значение принципа «второго лучшего», необходимо вместе с тем сознавать, что для выбора равновесных состояний, в наибольшей степени соответствующих этому принципу, требуется обилие информации. Реальность — это, скорее, мир «третьего лучшего», в котором значимы не только отклонения от условий Парето-оптимизации, но также информационные проблемы,

зачастую препятствующие обоснованному нахождению «второй лучшей» политики.

Иногда существует информация, позволяющая хотя бы приблизительно определять, какие конкретные меры отвечали бы принципу «второго лучшего». В подобных случаях применение «второй лучшей» политики имеет практический смысл. Однако встречаются ситуации, в которых не удастся сколько-нибудь достоверно судить о масштабах, а подчас даже о направленности искажений, которые следовало бы компенсировать с помощью такой политики. Тогда оправдан вариант действий, отвечающий принципу «первого лучшего» в контексте частичного равновесия, так как он позволяет достичь хотя бы «местных успехов» без гарантии их соответствия критерию Парето с точки зрения экономики, взятой в целом.

Ключевые понятия

- Критерий Парето
- Компенсационный критерий (критерий Калдора — Хикса)
- Общественное благо
- Смешанное благо
- Благо, обладающее особыми достоинствами
- Несоперничество
- Неисключаемость
- Предельная готовность платить
- Проблема безбилетника
- Цены Линдаля
- Равновесие Линдаля
- Равновесие по Нэшу
- Условие Самуэльсона
- Выявление предпочтений
- Процедура Кларка — Гроувса
- Кривая достижимых полезностей
- Перераспределение
- Справедливость
- Равенство
- Административные издержки (издержки перераспределения)
- Дестимулирующий эффект перераспределения
- Сильная ловушка безработицы
- Слабая ловушка безработицы
- Сильная ловушка бедности
- Слабая ловушка бедности
- Функция общественного благосостояния
- Функция благосостояния Бергсона — Самуэльсона
- Бентамианская функция общественного благосостояния
- Роулсианская функция общественного благосостояния
- Либертариистская позиция
- Принцип «второго лучшего»

Вопросы к главе

1. Какими свойствами обладают общественные блага?
2. Что представляет собой предельная готовность платить за общественное благо?
3. Как определяется агрегированный спрос на общественное благо?
4. Какое равновесие в сфере производства общественных благ называется равновесием Линдаля?
5. При каком условии в сфере производства общественных благ достигается Парето-оптимальное общее равновесие?
6. В чем заключается процедура выявления предпочтений Кларка — Гроувса?
7. Какую роль в производстве общественных благ играет общественный сектор?
8. Что может выступать в роли непосредственных объектов перераспределения?
9. В чем заключается конфликт между равенством и эффективностью?
10. В чем состоит смысл критерия компенсации?
11. В чем состоит различие между утилитаристским, роулсианским и либертариистским истолкованиями общественного благосостояния?
12. Что представляет собой функция общественного благосостояния?
13. Почему перераспределение связано с издержками?
14. Что представляют собой сильная и слабая ловушки безработицы? бедности?
15. В чем заключается принцип «второго лучшего»?
16. Как влияет наличие или отсутствие информации на применение принципа «второго лучшего»?

Литература

1. *Аткинсон, Э. Б.* Лекции по экономической теории государственного сектора / Э. Б. Аткинсон, Дж. Стиглиц. — М. : Аспект Пресс, 1995.
2. *Бьюкенен, Дж.* Расчет согласия: логические основания конституционной демократии / Дж. Бьюкенен, Г. Таллок // *Бьюкенен, Дж. Сочинения.* Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике». — Т. 1. — М. : Таурус Альфа, 1997.
3. *Вэриан, Х. Р.* Микроэкономика. Промежуточный уровень. Современный подход / Х. Р. Вэриан. — М. : ЮНИТИ, 1997.
4. *Гринберг, Р. С.* Основания смешанной экономики. Экономическая социодинамика / Р. С. Гринберг, А. Я. Рубинштейн. — М. : ИЭ РАН, 2008.
5. *Масгрейв, Р. А.* Государственные финансы: теория и практика / Р. А. Масгрейв, П. Б. Масгрейв. — М. : ИД «Бюджет», 2009.
6. *Нозик, Р.* Анархия, государство и утопия / Р. Нозик. — М. : Ирисэн, 2008.
7. *Ролс, Дж.* Теория справедливости / Дж. Ролс. — М. : Изд-во ЛКИ, 2010.
8. *Рубинштейн, А. Я.* Опекаемые блага: институциональные трансформации / А. Я. Рубинштейн. — М. : ИЭ РАН, 2011.
9. *Рубинштейн, А. Я.* Экономика общественных предпочтений. Структура и эволюция социального интереса / А. Я. Рубинштейн. — СПб. : Алетейя, 2008.

10. Таллок, Г. Общественные блага, перераспределение и поиск ренты / Г. Таллок. — М. : Издательство Института Гайдара, 2011.
11. Якобсон, Л. И. Государственный сектор экономики. Экономическая теория и политика / Л. И. Якобсон. — М. : ИД ГУ ВШЭ, 2000.
12. Auerbach, A. and Feldstein, M. (eds) (1987). Handbook of Public Economics. — Amsterdam : North Holland. V. 2. — P. 485—1106.
13. Barr, N. (2004). The Economics of the Welfare State, Oxford University Press, 4th ed.
14. Becker, G. S. (1965). A theory of the allocation of time // Economic Journal. — № 75. — P. 493—517.
15. Clarke, E. H. (1971). Multipart Pricing of Public Goods // Public Choice. — № 11. — P. 17—33.
16. Connolly, S. and Munro, A. Economics of the Public Sector. Prentice Hall Europe, 1999.
17. Cullis, J., Jones, P. (1992). Public Finance and Public Choice: Analytical Perspectives. London : McGraw-Hill Book Company.
18. Groves, T. and Ledyard, J. (1977). Optimal allocation of public goods: A solution to the free-rider problem // Econometrica. — № 45. — P. 783—809.
19. Jha, R. (1998). Modern Public Economics, Routledge, London.
20. Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B. (1984). Public Finance in Theory and Practice, 4th ed., McGraw-Hill, New York.
21. Ng, Y.-K. (1979). Welfare Economics: Introduction and Development of Basic Concept. London and Basingstoke: The MacMillan Press Ltd.
22. Rawls, J. (1973). Reply to Alexander and Musgrave // Quarterly Journal of Economics. — № 87. — P. 633—655.
23. Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure // Review of Economics and Statistics. — № 36. — P. 387—389.
24. Sen, A. (1979). Personal utilities and public judgments: or what's wrong with welfare economics? // Economic Journal. — № 89. — P. 537—558.
25. Simons, H. (1938). Personal Income Taxation, University of Chicago Press, Chicago.
26. Stiglitz, J. E. (1976). The corporation tax // Journal of Public Economics. — № 5. — P. 303—311.
27. Stiglitz, J. E. et al. (1989). The Economic Role of the State. Oxford : Basil Blackwell.

Глава посвящена основам теории общественного выбора, в ней также анализируются основные экономические роли участников общественного выбора и вытекающие из этих ролей особенности их поведения.

В результате изучения материалов данной главы студент должен:

знать

- понятия коллективного и общественного выбора, альтернативные правила принятия коллективных решений;
- особенности выбора в случае одномерных и многомерных альтернатив;
- понятия групп специальных интересов, обмена голосами, погони за рентой, изъядов государства;

уметь

- объяснять возможные результаты применения тех или иных правил принятия коллективных решений;
- анализировать причины рационального неведения избирателей, изъядов государства, феномен обмена голосами;

владеть

- навыками анализа возможных последствий действий участников общественного выбора: рационального неведения, манипулирования и обмена голосами, погони за рентой, поведения бюрократов.

4.1. Коллективный выбор

В сфере потребления частных благ основные решения принимаются, вообще говоря, индивидуально. Каждый потребитель, руководствуясь

собственными предпочтениями и бюджетными ограничениями, и ориентируясь на рыночные цены, определяет наиболее устраивающий его набор товаров. В связи с несовпадением предпочтений эти наборы, естественно, не похожи друг на друга. Когда же речь идет об общественных благах, принципиально значим *коллективный характер выбора* параметров производства и потребления. Поскольку всем участникам выбора предстоит потреблять один и тот же набор общественных благ, необходимо согласовывать индивидуальные предпочтения. На практике такое согласование чаще всего достигается с помощью *политических институтов демократии*. Эти институты позволяют вместе с тем принимать решения, касающиеся перераспределения, таким образом, чтобы они отвечали интересам многих индивидов, а не только отдельного лица. Если такие институты отсутствуют, решения, касающиеся перераспределения и общественных благ, могут приниматься авторитарным правителем, отражая его функцию индивидуальной полезности. Однако подобная ситуация, исключающая коллективный выбор, в данной главе не рассматривается. С точки зрения экономической теории, смысл демократического устройства государства заключается именно в обеспечении учета разнообразных индивидуальных предпочтений при формировании программы производства общественных благ и перераспределения. Очевидна определенная параллель между общественным выбором и рынком. В обоих случаях налицо социальные механизмы, позволяющие выявлять и реализовывать предпочтения индивидов в процессе их взаимодействия. Механизмы работают потому, что индивиды, стремясь к максимизации значений собственных функций полезности, совместно приводят в движение потоки благ и доходов, так что в итоге складывается экономическая ситуация, предпочтительная по сравнению с первоначальным состоянием для всех или многих участников взаимодействия. В то же время хорошо заметны различия между механизмами двух типов. Рыночное взаимодействие, в отличие от коллективного принятия решений, на котором базируется общественный выбор, не требует намеренного согласования позиций. На рынке социальный характер взаимодействия «зашифрован» в ценах, которые выступают по отношению к индивиду в качестве безличных сигналов. Коллективный выбор предполагает сознательное принятие процедуры, в рамках которой заявляются индивидуальные предпочтения и на основе их сопоставления определяется совместное решение. Понятно, что оно во многом зависит от специфики используемой процедуры и в отличие от результата рыночных сделок не воспринимается как нечто объективно предопределенное. Процедура, о которой идет речь, — это всегда в конечном счете тот или иной порядок *демонстрации и учета индивидуальных мнений*. В теории общественного выбора это принято называть *голосованием*, если такого рода порядок неким образом институционализирован.

Рыночное взаимодействие, вообще говоря, приводит к Парето-улучшениям. Если сделка не отвечает интересам хотя бы одной из сторон, она не будет добровольно заключена. Коллективное решение, если оно принимается не единогласно, может порождать ущерб для тех, кто остается в меньшинстве (при условии, что решение имеет обязывающий характер).

Индивид, приобретающий товар на рынке, как правило, безразличен к предпочтениям других покупателей. Объективно же он заинтересован в том, чтобы при данном предложении спрос других лиц на привлекающий его товар был как можно меньшим, поскольку малому рыночному спросу соответствует невысокая цена. Между тем в случае коллективного выбора каждый участник заинтересован в том, чтобы предпочтения других лиц совпадали с его собственными. Чем ближе друг к другу индивидуальные предпочтения, тем легче их согласовать, определяя, например, параметры производства общественного блага.

Конкурентный рынок обеспечивает достижение Парето-эффективных состояний. Применительно к коллективному выбору аналогичным свойством отличается процедура *единогласного принятия решений*. Только такая процедура гарантирует, что одни участники выбора не получат односторонних преимуществ за счет других. Решение, принятое единогласно, может быть реализовано без использования принуждения.

Пусть рассматриваются две альтернативы: x и y . Если все участники по отдельности предпочитают первую альтернативу второй, то, очевидно, при принятии коллективного решения альтернатива x получит единогласную поддержку. Если для некоторых участников выбора x лучше, чем y , а для остальных, по крайней мере, не хуже, то никому нет смысла блокировать переход от y к x . В первом случае все индивиды голосуют за x , во втором никто не использует право *вето* при выборе x .

Допустим, что x и y — разные количества общественного блага, которое предстоит произвести. Коллективно должно быть принято решение о том, в каком именно количестве нуждается общество. Можно ли, не располагая дополнительной информацией, сравнить две названные альтернативы? Очевидно нет, поскольку для участников выбора существенны не только количества, но и цены (налоги), которые им придется уплатить за данное благо. Если распределение расходов на общественное благо между индивидами задано, то сравнение становится возможным. Однако достижение согласия между индивидами еще не гарантирует равновесие Линдаля. В самом деле, нет оснований считать, что произвольно заданные доли суммарных расходов на данное благо совпадают с ценами Линдаля для какого-либо количества общественного блага. Единогласное решение в рассматриваемом случае свидетельствует лишь о том, что *при данном*

распределении расходов одна из альтернатив для всех индивидов лучше другой. Каждому распределению, вообще говоря, соответствует свое Парето-эффективное состояние, что неудивительно, если вспомнить, как определяются подобные состояния в сфере производства, обмена и потребления частных благ.

Разумеется, исчерпав возможности подбора количества общественного блага, наиболее приемлемого для всех при каком-либо распределении расходов, можно, зафиксировав количество, попытаться подобрать иное распределение расходов и т.д. Очевидно, однако, что это крайне усложняет процедуру. Вообще подбор решения, которое бы устраивало всех, — дело, как правило, весьма длительное, трудоемкое и дорогостоящее. Это существенно ограничивает перспективы практического использования процедуры, которой посвящен данный параграф.

Еще одна трудность, порождаемая требованием единогласного одобрения решения, состоит в том, что участники выбора могут быть заинтересованы скрывать свои истинные предпочтения. Пусть количество общественного блага, подлежащее производству, зафиксировано, и голоса подаются за то или иное распределение расходов. Индивида, в принципе, устраивает один из вариантов, выносимых на голосование. Однако, обладая правом вето, он блокирует принятие этого варианта в надежде, что в конце концов другие участники будут вынуждены вынести на голосование иной вариант, согласно которому его платеж сведется к минимуму, если не к нулю. Так могут вести себя многие участники выбора, что сделает его безрезультатным, а общественное благо останется произведенным. В подобной ситуации специфическим образом проявляется проблема безбилетника.

Итак, единогласное принятие решений соответствует идее Парето-оптимизации, но применение подобной процедуры в значительной мере затруднено.

Мы убедились, что достижение единогласного решения связано с издержками, в частности с потерей времени. Существует ли процедура подачи и учета голосов, которая позволяла бы избежать этих издержек? Если право принятия решения делегировано группой отдельному ее члену, то, очевидно, не потребуется тратить время и усилия на выработку согласованной позиции. Однако в этом случае существует опасность, что единолично решающий индивид выберет вариант, который наиболее устраивает его лично и наносит ущерб другим членам группы. Например, решение может предусматривать создание общественного блага при таком распределении затрат, что данный индивид вообще не участвует в расходах, которые произвольным образом распределяются между остальными. В итоге хотя бы некоторые члены группы понесут потери; их положение окажется худшим по сравнению с достижимым на основе единогласного решения.

Эти потери также можно рассматривать в качестве издержек, обусловленных конкретной процедурой принятия решения.

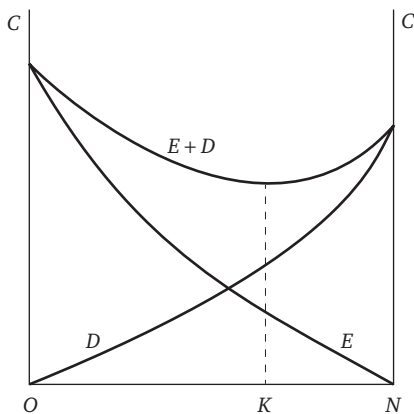


Рис. 4.1. Определение оптимального большинства для принятия коллективных решений

Издержки (затраты времени и т.п.), которые несет группа, чтобы выработать коллективное решение, называются *внутренними*. Издержки, заключающиеся в отклонении уровней полезности членов группы от значений, которые были бы достигнуты при единогласном принятии решения, называются *внешними*. Чем большая доля голосов членов группы требуется для того, чтобы одобрить один из вариантов, выносимых на голосование, тем, при прочих равных условиях, больше внутренние издержки и меньше издержки внешние.

Обратимся к рис. 4.1¹. По горизонтальной оси откладывается численность членов группы, требующаяся для принятия решения (всего в группе голосующих N членов). По вертикальным осям C представлены издержки. Кривая E отображает внешние издержки, которые сокращаются по мере приближения к N .

Кривая D соответствует внутренним издержкам, которые возрастают по мере увеличения размера подгруппы, которая признана быть решающей. Кривая $(E + D)$ отражает суммарные издержки. Они в данном случае достигают минимума в ситуации, когда для принятия решения требуется K голосов. **Оптимальное большинство**, таким образом, составляет K/N . При такой доле голосов, подаваемых в поддержку решения, ожидаемый выигрыш от поиска иной альтернативы, которую мог бы поддержать еще один голосующий, в точности

¹ Рисунок основан на работе: Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия : Логические основания конституционной демократии / В кн.: Нобелевские лауреаты по экономике. Избранные труды. Бьюкенен Дж. Сочинения. М. : Таурус Альфа, 1997. Глава 6.

уравновешивается дополнительными внутренними издержками, которые потребовались бы для нахождения и согласования этой альтернативы.

Вообще говоря, каждой специфической группе голосующих и каждому вопросу, выносимому на голосование, соответствует *свое оптимальное большинство*. В самом деле, если предпочтения членов группы по какому-то конкретному вопросу близки друг другу, то относительно легко достичь согласия, и при этом внешние издержки вряд ли будут особенно велики. Если же предпочтения нескольких членов группы резко отличаются от предпочтений большинства, то решающее значение приобретают, с одной стороны, потенциальные потери полезности, которые понесут эти несколько индивидов в случае игнорирования их мнений, а с другой — издержки поиска устраивающего их решения.

4.2. Правило простого большинства

На практике наиболее распространенная процедура принятия коллективных решений предполагает применение *правила простого большинства*. Согласно этому правилу побеждает альтернатива, в поддержку которой высказываются более половины участников выбора (голосования). Закономерен вопрос: почему при решении самых разных проблем в весьма непохожих друг на друга сообществах используется одна и та же процедура? Естественно ожидать, что ей присуще какое-то свойство, снижающее, при прочих равных условиях, сумму внутренних и внешних издержек коллективного выбора.

Если для принятия решения достаточно менее половины или ровно половина голосов, то всегда есть вероятность одновременного голосования за два взаимоисключающих варианта. Так, при четном числе голосующих возможно, что половина участников выбора одобрит один вариант бюджета, а вторая половина — другой. Если для принятия решения простого большинства не требуется, то окажется, что оба варианта подлежат реализации. На практике подобная тупиковая ситуация, по-видимому, предполагала бы проведение переговоров между голосующими, с тем чтобы наметить компромиссный вариант. Однако, будучи вынесенным на голосование, он также мог бы получить одобрение наряду с другим, отличающимся от него. Понятно, что если решение считается принятым при подаче менее чем половины голосов, вероятность многократного повторного (если не бесконечного) обсуждения еще выше.

Таким образом, есть основания полагать, что при переходе от правила, согласно которому решение принимается $N/2$ голосами (N — число голосующих), к правилу, требующему одобрения $(N/2 + 1)$ голосами (к правилу простого большинства), происходит скачкообразное

уменьшение внутренних издержек D . При прочих равных условиях, такое уменьшение влечет за собой резкое снижение суммарных издержек ($D + E$). Описанное достоинство правила простого большинства тем существеннее, чем более значимы внутренние издержки, т.е. чем выше члены голосующего сообщества оценивают затраты времени и усилий на достижение согласия.

Итак, требование простого большинства — минимальное требование к решающей подгруппе, при котором предотвращается принятие взаимоисключающих решений.

Естественно ожидать, чтобы применяемые на практике процедуры принятия решений отвечали определенным нормативным требованиям, согласующимся со здравым смыслом. В данном параграфе мы убедимся, что по отношению к некоторому набору таких требований правило простого большинства отличается уникальными достоинствами.

Введем следующие определения и обозначения. *Строгое предпочтение* альтернативы x альтернативе y имеет место в тех и только тех случаях, когда субъект выбора оценивает первую возможность выше второй. Соответствующее строгое предпочтение i -го индивида записывается $xP_i y$, а аналогичный результат коллективного выбора — xPy . *Нестрогое предпочтение* альтернативы x альтернативе y означает, что, с точки зрения делающего выбор субъекта, первая альтернатива лучше или равноценна второй. Нестрогие индивидуальное и коллективное предпочтения обозначаются $xR_i y$ и xRy . *Равноценность* двух альтернатив для i -го индивида записывается $xI_i y$, а соответствующий результат коллективного выбора — xIy .

Пусть F_i — индивидуальная функция решения, которая определяется следующим образом:

$$F_i(x, y) = 1, \text{ когда } xP_i y,$$

$$F_i(x, y) = 0, \text{ когда } yI_i x,$$

$$F_i(x, y) = -1, \text{ когда } yP_i x.$$

$F = (F_1, F_2, \dots, F_n)$ — групповая функция решения, значения которой зависят от результатов коллективного выбора в группе, состоящей из n членов. Если применяется правило простого большинства, то:

$$F = 1, \text{ когда } \sum F_i > 0,$$

$$F = 0, \text{ когда } \sum F_i = 0,$$

$$F = -1, \text{ когда } \sum F_i < 0.$$

Американский исследователь Кеннет Мэй¹ доказал, что применение правила простого большинства — *единственная* процедура коллективного выбора, удовлетворяющая четырем условиям, названным им соответственно *достижимостью результата, анонимностью, ней-*

¹ May K. (1952). A Set of Independent, Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision // *Econometrica*. V. 20. P. 680—684.

тральностью и позитивным откликом. Эти условия (аксиомы) предполагают, соответственно, что:

1) групповая функция решения принимает одно и только одно значение для каждой пары альтернатив;

2) значение F зависит от числа положительных, нулевых и отрицательных значений индивидуальных функций решения, но не зависит от того, кто именно из членов группы принял то или иное индивидуальное решение;

3) если для какого-то набора индивидуальных предпочтений верно xRy , и всем участникам выбора присущи те же порядковые (ординальные) предпочтения по отношению к паре z и w , что и по отношению к паре x и y (т.е. для всякого i имеет место zR_iw , когда xR_iy), то zRw ;

4) если $F = 0$ или $F = 1$ и предпочтения $(n - 1)$ участников голосования остаются неизменными, а значение индивидуальной функции решения одного участника меняется с -1 на 0 либо на 1 или же меняется с 0 на 1 , то $F = 1$.

Условия выглядят естественными, однако в совокупности они определяют единственную из всех возможных процедур голосования.

То, что правило простого большинства отвечает перечисленным требованиям, очевидно. Теперь покажем, что если указанные требования выполняются, то коллективный выбор совершается в соответствии именно с этим правилом.

Сначала докажем от противного, что из первых трех требований следует, что если $N(-1)$ — число голосов в пользу y , а $N(1)$ — число голосов в пользу x , то при $N(-1) = N(1)$ всегда имеет место равенство: $F = \sum F_i = 0$.

Предположим, что при равенстве $N(-1)$ и $N(1)$ групповая функция решения приобретает положительное значение: $F = 1$. Иными словами, при одинаковом числе голосов, поданных за x и y , побеждает x .

Переименуем y в z , а x в w . Теперь голосам в пользу z соответствуют $F_i = -1$, а голосам в пользу w соответствует $F_i = 1$. Очевидно, что переименование альтернатив, как таковое, не меняет ни предмет, ни процедуру выбора: если до переименования побеждала альтернатива x , то теперь побеждает w .

Заменим все значения индивидуальных функций выбора, равные -1 , на 1 , а все значения, равные 1 , на $F_i = -1$. Иными словами, представим себе, что каждый из членов группы поменял свой индивидуальный выбор на противоположный. Поскольку ранее за каждую из альтернатив высказывалось равное число участников голосования, значения $N(-1)$ и $N(1)$ остаются прежними. Новая ситуация отличается лишь тем, кто именно из участников высказывается за ту или иную альтернативу. В силу анонимности это не влияет на результат голосования.

Между тем в новой ситуации для всех индивидов, для которых однажды было характерно предпочтение xR_y , теперь, после взаимной

замены значений 1 и -1 , выполняется zR_1w . В силу *нейтральности*, коль скоро первоначально побеждала альтернатива x , теперь побеждает z .

Итак, побеждать должна как альтернатива w , так и альтернатива z . Однако это не соответствует условию *достижимости результата*. Мы пришли к противоречию, опровергнув тем самым предположение, согласно которому при равном числе голосов в пользу x и u первая альтернатива способна победить.

Аналогично опровергается возможность победы второй альтернативы при $N(-1) = N(1)$. Итак, при равном числе голосов в пользу двух альтернатив $F = 0$, что и характерно для правила простого большинства.

Пусть теперь $N(1) = N(-1) + 1$. В силу позитивного отклика и с учетом уже доказанного $F = 1$. По индукции без труда выводится, что исход выбора отвечает правилу простого большинства и при любом другом соотношении $N(1)$ и $N(-1)$. Итак, четыре названных требования (аксиомы) однозначно определяют правило простого большинства.

Прокомментируем доказанную таким образом *теорему Мэя*. Требование анонимности исключает влияние на выбор индивидуальных признаков голосующего, а требование нейтральности — уникальных признаков конкретной альтернативы (в ходе доказательства единственными признаками альтернатив выступают их имена, которые, однако, можно изменять, не вступая в противоречие с условиями). Тем самым формально закрепляется значимость одного только числа голосов, поданных за ту или иную альтернативу. В то же время требование *достижимости результата* исключает различные варианты правила квалифицированного большинства¹.

Обратим внимание, что фактически мы пришли не только к выводу об уникальном сочетании свойств, присущем правилу простого большинства. Очевидно, что если четыре перечисленных требования дополнить хотя бы еще одним, к ним не сводящимся, то *никакая* процедура коллективного выбора не будет соответствовать новому набору аксиом. Нам еще предстоит обратиться к возникающей в этой связи проблеме. Пока же поставим вопрос: бесспорен ли тезис об обязательном выполнении рассмотренных требований?

Две аксиомы: анонимность и нейтральность, предполагают, что интенсивность предпочтений не учитывается. В самом деле, анонимность, по сути, означает, что, даже если предпочтения двух индивидов существенно различаются по интенсивности (скажем, один готов заплатить за победу наиболее желательной для него альтернативы

¹ Квалифицированное большинство — большинство, превышающее $(N/2) + 1$. Обычно это 2/3 или 3/4 голосов присутствующих или списочного состава, необходимое в ряде случаев для принятия правомочных решений. Например, в большинстве стран квалифицированное большинство необходимо для принятия конституции или внесения в нее изменений. Преодоление вето, как правило, также требует квалифицированного большинства.

намного больше, чем другой), они в одинаковой мере влияют на коллективное решение. Фактически в этом заключается принцип «один человек — один голос». Нейтральность предполагает, что две пары альтернатив трактуются единообразно, если касающиеся их предпочтения всего лишь однонаправленны, тогда как степень этих предпочтений не принимается во внимание.

Что представляет собой интенсивность предпочтений, в чем она выражается, правомерно ли сопоставление интенсивности предпочтений разных индивидов, целесообразно ли учитывать интенсивность при формировании коллективного решения — эти вопросы будут рассмотрены далее. Вместе с тем существуют процедуры коллективного выбора, отражающие определенным образом понимаемую интенсивность индивидуальных предпочтений и, следовательно, не полностью согласующиеся с аксиомами, представленными в этом параграфе. Такова, например, система Борда, с которой предстоит познакомиться несколько позже.

Теорема Мэя говорит о преимуществах правила простого большинства. Однако более 200 лет назад французский философ и математик Мари Жан Антуан Кондорсе показал, что при использовании правила простого большинства может возникать *циклическое голосование*.

Представим себе, что в принятии коллективного решения участвуют три индивида либо три однородные группы голосующих, каждая из которых располагает одним и тем же числом голосов. Предметом обсуждения является расходование средств, поступивших в государственный бюджет сверх первоначально планировавшейся суммы. Предполагается, что эти средства можно затратить на дополнительное финансирование только одной из трех отраслей: науки (Н), образования (О) или культуры (К). Предпочтения голосующих индивидов или групп представлены в табл. 4.1. Набор предпочтений всех участников голосования по отношению ко всем допустимым альтернативам называется *профилем предпочтений*.

Пусть на основе правила простого большинства происходит попарное сравнение альтернативных вариантов решения. Если начать со сравнения вариантов Н и О, то голосами первого и третьего субъектов выбора побеждает вариант Н. Далее при сравнении Н и К побеждает К благодаря голосам второго и третьего субъектов. Получается, что исход коллективного выбора — прирост ассигнований на культуру.

Однако сравним победивший вариант К с отсеянной уже на первом шаге альтернативой О. При таком сравнении преимущество получает О за счет голосов первых двух субъектов, участвующих в голосовании.

Если после этого сравнить О с Н, победу вновь одержит Н и т.д. Процесс попарного сравнения альтернатив можно продолжать до бесконечности, получая на каждом шаге новый результат

и циклически повторяя чередование исходов. Оборвав же этот процесс, мы можем получить любой из исходов в зависимости от того, с какой пары альтернатив начали и на каком шаге остановились. Результат коллективного выбора оказывается, таким образом, *произвольным*.

Таблица 4.1. Профиль предпочтений, приводящий к циклическому голосованию

Индивиды (группы)	Наиболее предпочитаемая альтернатива	Среднеоцениваемая альтернатива	Наименее предпочитаемая альтернатива
I	Н	О	К
II	О	К	Н
III	К	Н	О

Не исключено, впрочем, что некто, заинтересованный в победе одной из альтернатив, *контролирует повестку дня*, т.е. располагает полномочиями определять последовательность сравнения вариантов или останавливать голосование на том или ином шаге. Если распределение предпочтений ему заранее известно либо выявилось в ходе нескольких циклов голосования, такое лицо способно целенаправленно обеспечить наиболее устраивающий его результат голосования. Последний оказывается в итоге *манипулируемым*.

Мы описали *парадокс голосования* (*парадокс Кондорсе*), который побуждает сделать вывод об уязвимости правила простого большинства. Выяснилось, что это правило не гарантирует *транзитивности* коллективного выбора. Транзитивность предполагает, что из xRy и yRz однозначно следует xRz . В нашем случае из предпочтения Н по отношению к О и предпочтения К по отношению к Н не вытекает предпочтение К по отношению к О.

Требование транзитивности представляется не менее естественным, чем четыре условия, фигурировавшие в теореме Мэя. Однако оно не обеспечивается единственным правилом, удовлетворяющим этим четырем требованиям. Следовательно, не существует процедуры коллективного выбора, удовлетворяющей всем пяти требованиям сразу.

Конечно, нетранзитивность (а значит, неустойчивость) выбора обнаруживается далеко не при всяком профиле предпочтений. Например, поменям местами в первой строке табл. 4.1 варианты Н и О. Легко убедиться, что в этом случае при любой последовательности сравнений устойчивую поддержку получает прирост ассигнований на образование.

Имеет смысл задуматься о том, какие особенности профилей предпочтений способны гарантировать транзитивный выбор.

4.3. Теорема о медианном избирателе и многомерные альтернативы

В конце 1940-х гг. Дункан Блэк обнаружил *достаточное* (но не необходимое) условие достижения устойчивого равновесия в коллективном выборе. Если индивидуальные предпочтения являются *одновершинными*, то устойчивую коллективную поддержку получает альтернатива, наиболее предпочитаемая *медианным избирателем*.

Понятия одновершинного предпочтения и медианного избирателя интуитивно легко воспринимаются с помощью рис. 4.2. На этом рисунке Q — количество некоего общественного блага, U — значения функций индивидуальной полезности участников голосования, отвечающие тому или иному уровню производства этого блага. Соизмеримость этих значений для разных индивидов не предполагается, поэтому существенно лишь, что соответствующие функции достигают максимума при разных величинах Q . Буквами V_1, V_2, V_3, V_4, V_5 обозначены графики зависимостей U от Q для пяти голосующих.

V_1, V_2, V_3, V_4, V_5 обозначены графики зависимостей U от Q для пяти голосующих.

Графики одновершинны, т.е. мера удовлетворенности каждого из голосующих сначала монотонно возрастает с увеличением Q , а потом, достигнув максимума, начинает так же монотонно убывать. Третьего голосующего можно считать медианным в том смысле, что по обе стороны его точки максимальной удовлетворенности Q_3 находятся по две точки максимальной удовлетворенности других участников выбора. Очевидно, третий голосующий способен кооперироваться с первым и вторым против четвертого и пятого, либо с четвертым и пятым — против первого и второго.

Обратим внимание, что все альтернативы, между которыми делается выбор, расположены в данном случае на *одной шкале* Q , что, собственно, и придает ясный смысл понятию медианного участника

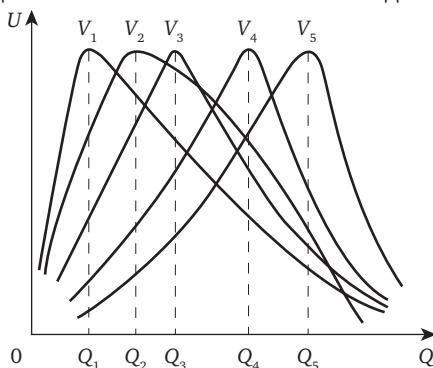


Рис. 4.2. Одновершинные предпочтения избирателей

выбора (избирателя). Подобные шкалы могут фиксировать меру не только объема производства общественного блага, но и, например, величины налога и других переменных, по поводу которых принимаются коллективные решения.

Теперь дадим более строгие определения и докажем *теорему о медианном избирателе*. Пусть функция полезности i -го индивида U_i определена на множестве значений некоей переменной x . Наиболее предпочитаемое данным индивидом значение рассматриваемой переменной x_i^* назовем идеальной точкой. Это значит, что для всех x , не равных x_i^* , по определению, $U_i(x) < U_i(x_i^*)$.

Пусть y и z — две точки на шкале значений x , таких, что либо y , и z меньше или равно x_i^* , либо y , и z больше или равно x_i^* . Предпочтения i -го голосующего называются *одновершинными* в том и только том случае, если при $U_i(y) > U_i(z)$ всегда $|y - x_i^*| < |z - x_i^*|$, и наоборот.

Пусть $\{x_1^*, x_2^*, \dots, x_n^*\}$ — идеальные точки n голосующих индивидов. Обозначим N_1 — число идеальных точек, таких, что x_i меньше или равно некоторому x_m , а N_2 — число идеальных точек x_i , таких, что x_i больше или равно x_m . Точка x_m называется *медианной позицией* тогда и только тогда, когда N_2 и N_1 больше или равно $(N/2)$.

Теорема о медианном избирателе формулируется следующим образом: если x — множество альтернатив, расположенных на одной шкале, всем участникам выбора свойственны одновершинные предпочтения, определенные на x , и выбор совершается на основе правила простого большинства, то медианная позиция не может проиграть.

Предположим, что какой-либо из допустимых вариантов x' побеждает x_m . Пусть $x' > x_m$. Тогда по крайней мере для N_1 голосующих альтернатива x_m предпочтительнее, чем x' . В самом деле, x_m ближе к идеальным точкам этих голосующих, чем x' , а такая близость по определению одновершинного предпочтения дает преимущество. Между тем по определению медианной позиции N_1 составляет не меньше половины голосующих. Следовательно, вариант x' не способен завоевать поддержку большинства. Аналогично доказывается невозможность забаллотировать вариант x_m при $x' < x_m$.

Если альтернативы, по отношению к которым совершается коллективный выбор, можно расположить на одной шкале, то весьма вероятно, что предпочтения голосующих будут одновершинными. Людям обычно свойственно выше оценивать такие варианты решений, которые ближе к наиболее предпочитаемым ими состояниям, по сравнению с вариантами, которые дальше от идеала. Если кто-то считает оптимальным расходовать на развитие культуры 2% бюджета, то скорее всего для него 1,5%-ные затраты привлекательнее 1%-ных, а 3%-ные — 4%-ных.

Однако всегда ли оцениваемые альтернативы удастся разместить на одной шкале? Часто встречаются решения, которые по природе

своей многомерны. Достаточно типичен, например, случай, когда одновременно приходится принимать взаимосвязанные решения о том, какие количества нескольких разных общественных благ произвести и какими должны быть размеры налогов. Впрочем, и при наличии многомерного выбора предпочтения голосующих иногда складываются таким образом, что представление о медианном участнике выбора остается в силе.

Если решаемая проблема имеет, например, два измерения, то предпочтения удобно графически изображать так, как это сделано на рис. 4.3.

Пусть X_1 и X_2 — две самостоятельные характеристики рассматриваемых альтернатив (это могут быть, скажем, количества двух разных видов общественных благ, которые предстоит произвести при данном объеме бюджетных ассигнований). Для индивида A наиболее предпочтительно такое сочетание X_1 и X_2 , которое фиксируется на графике точкой A , а для индивида B — сочетание, фиксированное точкой B . Представим себе, что имеется третья ось координат U , перпендикулярная к плоскости, на которой расположены оси X_1 и X_2 ; по этой третьей оси откладываются значения полезности всевозможных сочетаний альтернатив для индивидов.

Замкнутые кривые I_A^1, I_A^2, I_A^3 и т.д. соединяют точки, соответствующие альтернативам, равноценным для первого индивида, а кривые

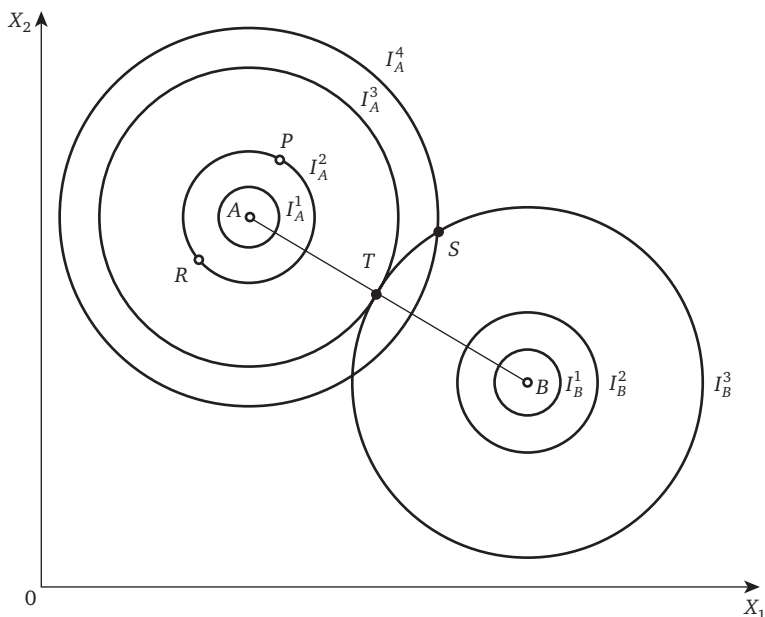


Рис. 4.3. Двумерные предпочтения двух индивидов

I_B^1 , I_B^2 , I_B^3 и т.д. — соответствующие альтернативам, равноценным с позиций второго индивида (например, для индивида A равноприемлемы точки P и R). Одновершинные кривые, изображенные на рис. 4.2, можно сопоставить с конусами, чьи проекции вершин и линий одного уровня изображены на рис. 4.3.

Если в выборе участвуют два индивида (или две группы лиц с тождественными предпочтениями), то будет избран вариант, соответствующий какой-либо точке касания линий I_A^k и I_B^m (k и m — любые). В самом деле, если бы решение соответствовало точке, в которой касание таких линий не происходит, например точке S , то, переместившись по замкнутой кривой I_B^3 в точку касания T , можно было бы, не ухудшив положение избирателя (или группы избирателей) B , улучшить положение A . В отношении же точек касания очевидно, что каждой из них соответствует Парето-эффективное состояние. Эти точки в совокупности составляют *контрактную линию*, изображенную на рис. 4.3 отрезком AB .

Допустим, что в выборе участвуют не два, а три индивида: A , B и C . Их предпочтения могут складываться так, как изображено на рис. 4.4, но могут и так, как показано на рис. 4.5.

На обоих рисунках AB , BC и AC — контрактные линии. На рис. 4.5 AB и BC лежат на AC . В такой специфической ситуации, несмотря на двумерный (в общем случае — многомерный) характер альтернатив, они как бы выстраиваются на одной шкале, и участник выбора B оказывается медианным избирателем. Вместе с участником A он способен забаллотировать выбор C , а вместе с C — выбор A . В конечном итоге точка B обеспечивает компромисс между A и C и является устойчивым результатом коллективного выбора.

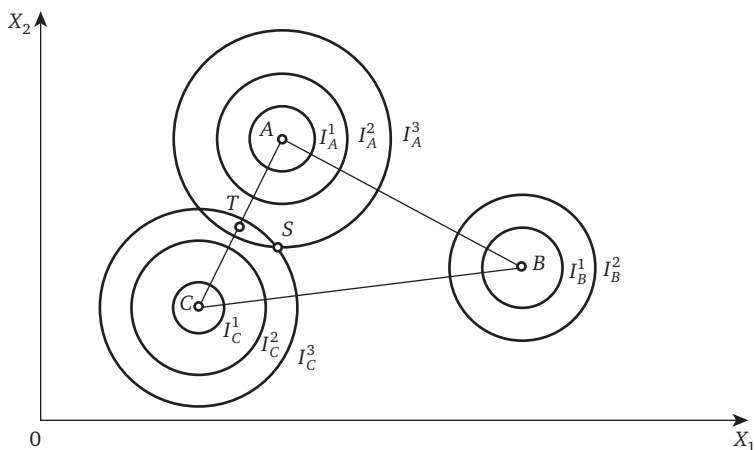


Рис. 4.4. Невозможность устойчивого результата выбора для трех индивидов

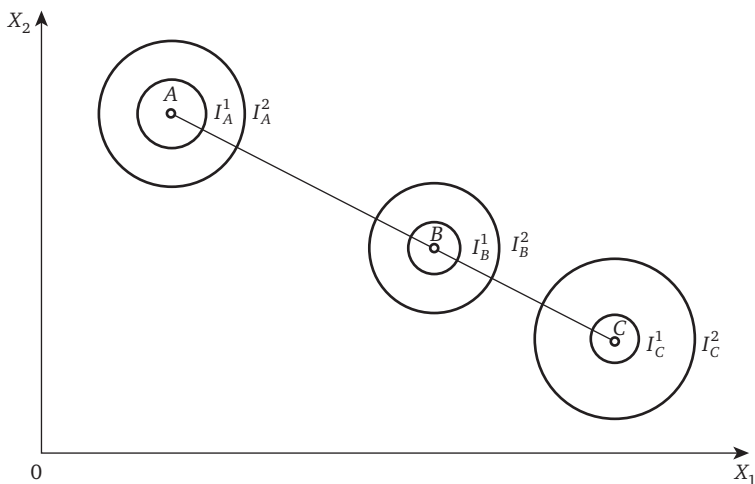


Рис. 4.5. Возможность устойчивого результата выбора для трех индивидов

В ситуации же, представленной на рис. 4.4, устойчивый результат недостижим. Представим себе, что выбран вариант, соответствующий точке S . Этот вариант Парето-эффективен, как и любой другой, отвечающий точкам, которые расположены на границах и внутри треугольника ABC . Но при наличии трех участников двое из них могут вступить в коалицию, дабы улучшить свое положение за счет третьего. Это произойдет, например, если индивиды A и C договорятся избрать решение T вместо S . Легко видеть, что T по сравнению с S ближе как к A , так и к C . В то же время T дальше, чем S , по отношению к точке B . Ясно, что аналог медианного избирателя может быть найден не только при совпадении контрактных линий, как на рис. 4.5, но и вообще, если предпочтения всех участников голосования, кроме одного, *уравновешивают друг друга*.

Обратимся к рис. 4.6, на котором обозначены *идеальные точки* пяти голосующих индивидов. Какую бы прямую мы ни провели через точку E , по обе стороны линии окажется равное количество идеальных точек других участников выбора. Получается, что при любом разделении плоскости, образуемой осями X_1 и X_2 , если только разграничительная прямая проходит через точку E , эта точка занимает в некотором смысле медианное положение по отношению к остальным. Голоса A и B уравновешиваются голосами C и D , голоса B и C — голосами A и D и т.д. В результате позиция избирателя E оказывается решающей. Таким образом, представление о медианном избирателе может быть распространено на случай двумерных (и более общо — многомерных) альтернатив.

Доказано, что для таких альтернатив устойчивый результат коллективного выбора существует тогда и только тогда, когда один

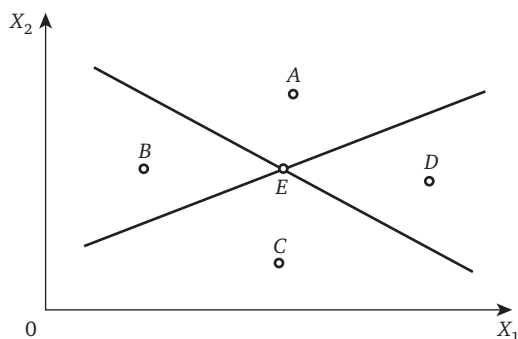


Рис. 4.6. Позиция медианного избирателя в случае двумерных альтернатив

из участников голосования занимает медианное положение в описанном выше смысле. Это значит, что по любую сторону всякой проходящей через медианную идеальную точку гиперплоскости размерностью на единицу меньшую, чем размерность альтернатив, оказывается не менее половины идеальных точек всех участников выбора.

4.4. Характер решений и процедуры выбора

Мы убедились, что наиболее распространенный метод принятия решений простым большинством голосов гарантирует достижение устойчивого результата далеко не при всяком профиле предпочтений. Как было показано, устойчивости выбора способствует наличие взаимно противостоящих и уравнивающих пар голосующих. Но, очевидно, стабильное равновесие вполне достижимо и при *совпадении* предпочтений всех или большинства участников. Ясно, что если все избиратели предпочитают одного и того же кандидата на выборную должность, то именно он будет избран. Однако вполне достаточно и тождественности взглядов большинства, которое в этом случае образует прочную коалицию с гарантированными шансами на победу. Более того, доказано, что *вероятность циклического голосования вообще уменьшается с увеличением однородности предпочтений голосующих.*

Совпадение позиций группы участников выбора означает, что рассматриваемые альтернативы не предусматривают вариантов, при выборе которых часть членов группы выиграла бы за счет другой ее части. Иными словами, в рамках группы исключается возможность *перераспределения* и ищутся лишь пути *Парето-улучшений*. Но в той мере, в какой речь идет только о Парето-улучшениях, выбор может быть осуществлен на основе процедуры, предполагающей *единогласие*. Такая процедура, по сути, и обеспечивает не что иное, как *отсечение вариантов, которые предполагали бы перераспределение*, и принятие одного из тех решений, которым соответствует *максимум аллокационной эффективности.*

Для поиска единогласного решения не обязательно изначальное тождество всех предпочтений голосующих. Сама процедура «выводит из игры» те альтернативы, по отношению к которым участники выбора придерживаются взаимоисключающих точек зрения. Допустим, что трое приятелей собрались в туристическую поездку. Каждый может совершить ее в одиночку, но совместная поездка обходится дешевле. Все трое намерены побывать в городах *A*, *B* и *C*, но в разной последовательности. Вместе с тем первый турист хотел бы также побывать в городе *D*, второй — в *E*, а третий — в *F*. Решение о совместной поездке должно быть принято единогласно, поскольку речь идет о *добровольном* объединении участников, и никто не в состоянии принудить несогласного подчиниться решению, не находящему его личного одобрения.

Вполне вероятно, что выгоды совместного путешествия перевесят для кого-то из участников неудобства, связанные с нарушением наиболее предпочитаемой им последовательности посещения первых трех городов. В этом случае обмен мнениями приведет к тому, что будет найден более или менее устраивающий всех маршрут через *A*, *B* и *C*. Проехав же по этому маршруту, приятели скорее всего расстанутся, чтобы продолжить путь в одиночку.

Мы видим, что единогласное принятие коллективных решений органически связано с поиском вариантов *добровольного сотрудничества ради более эффективного использования ресурсов*, находящих в распоряжении участников. Требование единогласия естественным образом дополняется способностью голосующих оставлять в стороне полностью неприемлемые для кого-либо варианты и выходить из группы, принимающей коллективное решение, когда согласия не удается достичь.

Продолжим рассмотрение примера и представим себе теперь, что поездка в одиночку почему-либо невозможна. Тогда приятелям придется либо отказаться от путешествия, либо договориться о некоем правиле, определяющем порядок принятия решений, *обязательных для всех*. Правило может предусматривать, например, общее участие в посещении любого города, в который захотел бы направиться хотя бы один из туристов. В этом случае всем предстоит предпринять нежелательно длительную и дорогостоящую поездку по шести городам. Скорее же всего будет принято правило простого большинства, и тогда решающее значение приобретут *коалиции*. Так, первый турист может договориться со вторым о том, чтобы закончить маршрут посещением *D* и *B*. В итоге на третьего будут возложены затраты времени и денег на посещение города, который ему не интересен. По существу, ему придется участвовать в финансировании благ, представляющих ценность не для него, а для его попутчиков. Тем самым будет иметь место *перераспределение*. Третий турист может попытаться в свою

очередь вступить в коалицию, например, с первым в ущерб второму, предложив более выгодные условия поездки в *D*. Это побудит второго искать новый вариант коалиции и т.д.

Если принятие коллективного решения не предполагает единогласия, то ключевое значение имеет *обязывающий, принудительный* характер этого решения для всех голосующих, как победителей, так и проигравших. Те, кого не устраивает решение группы, не имеют возможности ее покинуть. Процедуры, не требующие единогласия, естественно применять, если речь идет не о добровольном объединении (допускающем свободный отказ от участия в совместных действиях), а об *упорядоченном разрешении конфликтов* в ситуациях, когда избежать их нельзя. Коллективное решение, принятое, например, на основе правила простого большинства, не снимает конфликт между интересами голосующих. Однако оно дает возможность для совместных целенаправленных действий, тогда как при отсутствии какого бы то ни было решения конфликт попросту парализовал бы группу. В нашем примере никакое путешествие не состоялось бы.

Выработка процедуры, с помощью которой неединогласно принимаются коллективные решения, есть не что иное, как априорное определение способов обращения с конфликтными ситуациями. Вместо того чтобы каждый раз заново создавать способ разрешения отдельного конфликта, формируются общие принципы, и это позволяет экономить время и усилия, тем более что в отношении общих принципов подчас легче прийти к согласию.

Однако разрешение конфликта происходит за чей-либо счет. Между тем наличие проигрывающих и их стремление улучшить свое положение чревато воспроизводством конфликта в новой форме и поиском, быть может, бесконечным, новых вариантов его разрешения (что, в частности, проявляется в циклическом голосовании).

Что происходит при наличии непримиримого конфликта, если в соответствии с априорно избранным правилом какие-либо действия могут быть предприняты только на основе консенсуса? В этом случае каждый из голосующих обладает правом вето, позволяющим блокировать принятие *новых* решений. Следствием оказывается *сохранение status quo*. Вообще, чем большая доля голосов должна быть собрана для одобрения решения, тем вероятнее, что новое коллективное действие не будет предпринято. Если, например, для утверждения нового закона требуется квалифицированное большинство, то вероятность изменения законодательства меньше, чем когда достаточно простого большинства. Итак, отказ от разрешения конфликтов путем перераспределения и стремление минимизировать внешние издержки, которые были определены в параграфе 4.3, чреваты замедлением развития. Само по себе это не всегда плохо. Верно, однако, что, не задевая чьих бы то ни было интересов, трудно избежать стагнации.

Конфликты в экономике всегда в конечном счете связаны с тем, как *распределены права собственности*. Очевидно, решения, непосредственно относящиеся к такому распределению, не могут в общем случае быть единогласными. Закрепление и охрана прав собственности составляет важнейшую экономическую функцию государства. С природой государства тесно сопряжены и обязательность, принудительный характер совместных действий. Таким образом, хотя в данной главе о коллективных решениях до сих пор говорилось в общем плане, без непосредственного обращения к специфике институтов государства, анализ различий между единогласными и неединогласными решениями подводит к пониманию того, как действует государство.

Завершая параграф, следует сделать вывод, что *разным проблемам адекватны неодинаковые правила голосования*. Требование единогласного принятия решений позволяет сосредоточиться на определении путей повышения аллокационной эффективности. Использование других процедур предполагает, что решения будут различным образом сочетать элементы повышения эффективности и перераспределения, причем не исключено, что именно перераспределение выйдет на первый план.

Образование коалиций и степень их влияния

Вступление отдельных голосующих агентов (индивидов, партий, стран) в коалиции повышает вероятность принятия приемлемых для всех их участников решений. Можно предположить, что сила коалиции прямо зависит от ее размера — чем больше данная коалиция и, соответственно, меньше остальные, тем выше кажется вероятность ее успеха в голосовании. Однако более детальное изучение конкретных ситуаций показывает, что это далеко не всегда так.

Например, анализ деятельности 24 объединений стран — участниц Международного Валютного Фонда (МВФ) по состоянию на март 2007 г. с помощью специальных индексов влияния показал, что важным фактором успеха в голосовании выступает не только размер объединений, но и влияние отдельных участников той или иной коалиции и всей коалиции в целом. Кроме того, при разных правилах коллективного выбора выигрывающая коалиция может меняться. Так, при увеличении порога принятия решений (от простого большинства до большинства в 85%) абсолютное влияние всех объединений уменьшается. Но при этом любопытно отметить, что максимальным абсолютным влиянием в МВФ при простом большинстве и большинстве в 70% обладают США, однако при большинстве в 85% лидером оказывается Нидерландское объединение, в которое входят также несколько государств Восточной Европы, Кипр, Израиль, Армения и Грузия (Алескеров Ф. Т. Мультиагентная модель динамики влияния стран — участниц МВФ / Ф. Т. Алескеров, В. А. Калягин, К. Б. Погорельский. — Препринт WP7/2007/06. — М. : ИД ГУ ВШЭ, 2007).

В работе, посвященной распределению влияния между партиями в рейхстаге Веймарской республики за период с 1919 по 1933 г., также используются индексы влияния и индексы, учитывающие предпочтения фракций по созданию коалиций. Показано, что отказ от вхождения в коалиции способен свести на нет влияние партии в законодательном органе

даже в том случае, если она обладает значительной долей мест, тогда как идеологическая «гибкость» способна увеличить влияние даже небольших фракций (Алескеров Ф. Т. Распределение влияния в рейхстаге Веймарской республики в 1919—1933 гг. / Ф. Т. Алескеров, М. Холлер, Р. У. Камалова. — Препринт WP7/2010/08. — М. : ИД ГУ ВШЭ, 2010).

Анализ распределения влияния фракций в Первой Государственной думе Российской империи в 1906 г. показал, что фракция кадетов обладала большим индексом влияния, в сравнении с долей мест этой фракции в Думе. И наоборот, влияние других партий было меньше, чем доля их мест. Аналогичная ситуация сложилась и в Государственной Думе РФ II созыва (1996—1999 гг.) в отношении фракции КПРФ — ее влияние также значительно превышало формальный показатель доли голосов.

Источник: Алескеров Ф. Т. Влияние и структурная устойчивость в Российском парламенте (1905—1917 и 1993—2005 гг.) / Ф. Т. Алескеров, Н. Ю. Благовещенский, Г. А. Сатаров, А. В. Соколова, В. И. Якуба. — М. : Физматлит, 2007.

4.5. Альтернативные правила принятия коллективных решений

До сих пор обсуждались только два правила голосования, наиболее распространенные на практике: правило простого большинства и правило единогласного принятия решений. В данном параграфе предстоит познакомиться с некоторыми другими процедурами учета голосов. Они будут описаны почти без комментариев.

Все процедуры, о которых пойдет речь, имеют одно преимущество по сравнению с правилом простого большинства. Последнее предполагает, что в пользу побеждающей альтернативы должны высказаться более половины голосующих. При этом результативный выбор гарантируется, только если сравнивается не более двух альтернативных вариантов и никто из участников голосования не воздерживается. Когда вариантов больше двух, приходится применять последовательные попарные сравнения. Такую процедуру принято называть *системой Кондорсе*. Ниже перечислены некоторые из таких процедур, позволяющих сделать выбор сразу из нескольких альтернатив, по крайней мере, когда нет воздерживающихся от голосования¹.

А. Выбирается альтернатива, получающая относительное большинство, т.е. больше голосов, по сравнению с другими. Легко видеть, что при применении этой процедуры результат выбора, одобренный достаточно крупным меньшинством, может быть неприемлем для большинства.

¹ Напомним, впрочем, что любая из процедур, отличающихся от правила простого большинства, не обладает хотя бы одним из свойств, рассмотренных в параграфе 4.2.

Б. Каждый голосующий вправе одобрить (признать приемлемыми) любое число альтернатив из состава вынесенных на голосование. Победившей признается альтернатива, одобренная наибольшим числом участников. Это так называемое одобряющее голосование.

В. Если выбор осуществляется из m альтернатив, то каждый голосующий присваивает ранг m наиболее предпочитаемой им альтернативе, ранг $(m - 1)$ — следующей по предпочтению и т.д. Затем для каждой из альтернатив подсчитывается сумма рангов, присвоенных ей всеми участниками. Победившей считается альтернатива, набравшая наибольшую сумму. Эта процедура называется *системой Борда*.

Г. Каждый голосующий указывает наименее приемлемую для него альтернативу. Та альтернатива, которая отмечена наибольшим числом участников, исключается из дальнейшего рассмотрения, после чего та же процедура повторяется до тех пор, пока не останется одна альтернатива.

Д. Голосующий выбирает наиболее приемлемую для него альтернативу. Из дальнейшего рассмотрения исключается альтернатива, выбранная наименьшим числом участников. Процедура повторяется, пока не будет выделена одна альтернатива.

Последние процедуры учитывают *интенсивность* предпочтений, поскольку альтернативные варианты не просто попарно сравниваются, а ранжируются и во внимание принимается не только факт одобрения или неодобрения конкретного варианта, но и его *место* среди других. Скажем, при использовании системы Борда фиксируется, например, что некий индивид не только предпочитает альтернативу x альтернативам y и z , но что x отделяет от y десять других альтернатив, а от z — только две. Это, при прочих равных условиях, сказывается на результатах выбора.

Возможности манипулирования голосами

Выше уже говорилось, что правило коллективного выбора, называемое правилом Кондорсе, дает возможность манипулировать результатами посредством контроля повестки дня, или последовательности голосования попарных альтернатив. На самом деле, проблема манипулирования возникает и при использовании других правил принятия коллективных решений. Принципиальная возможность манипулирования голосами есть всегда, когда голосующему оказывается выгодно скрывать свои истинные предпочтения, потому что в итоге результаты коллективного выбора принесут ему большую пользу, чем если бы он голосовал «честно». По сути, речь идет о выборе индивидом «второго лучшего» варианта, если первый представляется заведомо недостижимым.

От чего зависит степень манипулирования? Интуитивно можно предположить, что здесь играет роль и количество «голосуемых» вариантов, и число самих голосующих, и то правило коллективного принятия решений, которое принято в обществе (организации). Безусловно, важно изначальное распределение профилей предпочтений отдельных индивидов, и то, как эти предпочтения будут агрегироваться для получения коллективных предпочтений (предпочтений общества).

В работе Ф. Т. Алескерова и соавторов сделана попытка оценить, насколько те или иные правила голосования и методы агрегирования индивидуальных предпочтений голосующих влияют на степень возможного манипулирования результатом. Авторы использовали для количественной оценки возможности манипулирования так называемый индекс Нитцана — Келли:

$$NK = \frac{d_0}{(m!)^n},$$

где d_0 — число профилей предпочтений, для которых возможно манипулирование; m — число «голосуемых» альтернатив; n — число голосующих. Оценивалась гипотетическая ситуация выбора из трех альтернатив, причем варьировались как различные методы агрегирования предпочтений, так и разные правила принятия коллективных решений (из тех, что были описаны в данной главе). Расчеты делались изначально для случаев двух, трех и четырех голосующих. Как оказалось, практически все известные правила коллективного принятия решений дают ту или иную возможность манипулирования голосами — большую или меньшую, в зависимости от используемых методов агрегирования индивидуальных предпочтений. Дальнейшее увеличение численности голосующих — до 100 человек — показало, что этот фактор также влияет на степень возможного манипулирования. Так, при небольшом числе голосующих наименьшую вероятность манипуляций дает так называемое пороговое правило выбора (правило Г). Наоборот, при максимальном числе голосующих манипулирование наименее вероятно, если пользоваться правилом Борда (правило В).

Источник: Aleskerov F., Karabekyan D., Remzi Sanver M., Yakuba V. An individual manipulability of positional voting rules // SERIES. 2011. — V. 2. — P. 431—446.

4.6. Теорема Эрроу о невозможности

Многообразие процедур, пригодных для принятия коллективных решений, побуждает задуматься, есть ли среди них такие, которые идеальным образом соответствовали бы достаточно полному набору естественных требований (аксиом). Знакомство с теоремой Мэя и парадоксом Кондорсе заставляет скептически относиться к такой возможности. Генерализованный ответ на обсуждаемый вопрос дает *теорема о невозможности*, доказанная Кеннетом Эрроу¹ в 1951 г.

Теорема утверждает, что *не существует правила коллективного выбора, удовлетворяющего одновременно следующим шести требованиям.*

1. *Полнота.* Правило должно обеспечивать выбор между любыми двумя альтернативами, отдавая предпочтение одной из них либо признавая обе равноценными.
2. *Универсальность.* Правило обеспечивает результативный выбор при любом сочетании индивидуальных предпочтений.

¹ Эрроу К. Д. Коллективный выбор и индивидуальные ценности. М. : ИД ГУ ВШЭ, 2004.

3. *Транзитивность.* Для любого набора из трех альтернатив x , y и z , если xRy и yRz , то xRz .

4. *Единогласие.* Если $xR_i y$ выполняется для любого i , т.е. все участники коллективного выбора отдают предпочтение первой из двух альтернатив, то xRy , иначе говоря, коллективный выбор совершается в пользу первой альтернативы (это не что иное, как выполнение требования Парето-эффективности).

5. *Независимость от посторонних альтернатив.* Коллективный выбор между любыми двумя альтернативами x и y зависит от того, как индивиды оценивают эти две альтернативы по отношению друг к другу, но не зависит от отношения индивидов к какой бы то ни было посторонней альтернативе z (например, будет ли признано xRy , может зависеть, в частности, от того, верно ли, что $xR_i y$, но не от того, справедливо ли, что $xR_i z$ или что $xR_i zR_i y$).

6. *Отсутствие «диктатора».* Среди участников коллективного выбора нет такого индивида, любое предпочтение которого $xR_i y$ влекло бы за собой xRy независимо от предпочтений всех других индивидов.

Теорему можно сформулировать и иным образом, введя важное понятие рационального выбора. Выбор является рациональным, если он отвечает требованиям полноты и транзитивности. Рациональность индивидуального выбора — одна из ключевых аксиом микроэкономики.

Коллективный выбор не всегда рационален, как мы убедились, рассматривая парадокс голосования. Теорема Эрроу говорит о том, что не существует правила рационального коллективного выбора, которое было бы универсальным, отвечало бы принципу эффективности по Парето, было бы независимо от посторонних альтернатив и при этом предполагало бы подлинно коллективное решение, не сводящееся к фиксации предпочтений одного индивида.

Приступая к доказательству теоремы, прежде всего введем понятие *решающей коалиции* голосующих. Решающей коалицией является такая совокупность индивидов, входящих в общее число участников коллективного выбора, что при единогласии внутри этой коалиции позиция ее членов становится результатом коллективного выбора. Иными словами, если для всех членов решающей коалиции $xR_i y$, то xRy . Коалиция может быть решающей только для конкретной пары альтернативных вариантов, тогда она называется решающей коалицией, например, для a против b . В то же время могут существовать коалиции, решающие для любой допустимой пары альтернатив; такие коалиции называют решающими без указания конкретной пары.

Докажем, что, если выполняются шесть перечисленных выше условий, то для произвольной пары альтернатив найдется решающая коалиция, состоящая из одного члена.

Выберем некоторую пару альтернатив x и y . Рассмотрим множество решающих для нее коалиций. Это множество не пусто, поскольку из аксиомы единогласия следует, что по крайней мере вся совокупность голосующих составляет решающую коалицию. Вместе с тем правило, удовлетворяющее шести аксиомам, не может быть правилом единогласного принятия решений, так как последнее не отвечает требованию универсальности. Всего лишь при двух участниках, если xR_y и yR_x (индексы обозначают номера голосующих), единогласное решение не может быть найдено. Следовательно, если существует правило, отвечающее всем шести требованиям, то найдется решающая коалиция для x против y с числом членов меньшим, чем общее число голосующих.

Выберем *наименьшую* по числу членов решающую коалицию для x против y и обозначим ее T . T включает хотя бы двух индивидов (в противном случае это решающая коалиция для x и y , состоящая только из одного члена). Разделим T на две подгруппы. Пусть в первую из них (назовем ее D) входит один голосующий, а во вторую (V) — остальные члены наименьшей решающей коалиции для x против y (их может быть один или больше). Совокупность голосующих, не относящихся к T , обозначим W . Поскольку речь не идет о правиле единогласного принятия решений, W не пусто.

Возьмем *любую* третью альтернативу z . В силу универсальности найдется такой профиль предпочтений, что:

$$xR_D yR_D z, \quad (4.1)$$

$$zR_V xR_V y, \quad (4.2)$$

$$yR_W zR_W x, \quad (4.3)$$

где R_D , R_V и R_W — нестрогие предпочтения всех членов подгрупп D , V и W .

Поскольку подгруппы D и V вместе составляют решающую коалицию для x против y , то из (4.1) и (4.2) следует xR_y .

В то же время V не является решающей коалицией (иначе она была бы решающей в том числе для x и y). Поскольку x , y и z выбираются произвольно, то V , не будучи решающей коалицией, не окажется решающей и для всех возможных z против y . Следовательно, выбор V между z и y блокируется выбором D и W . Значит, из (4.1) и (4.3) вытекает, что невозможно zR_y . Таким образом, получаем yRz .

В силу транзитивности: xRz . Однако согласно (4.2) и (4.3) из всех участников голосования только D может строго предпочитать альтернативу x альтернативе z . Получается, что выбор D , а это один человек, определяет общее решение, несмотря на противостояние всех остальных голосующих. Значит, по крайней мере в отношении альтернатив x и z (а они выбраны произвольно) существует «диктатор».

Докажем теперь, что коалиция D , состоящая из одного члена, является решающей для любой пары альтернатив a и b , если эта коалиция — решающая для некоторой пары x и z .

Теперь W будет обозначать совокупность всех участников коллективного выбора, кроме единственного голосующего D , который выступает в роли решающей коалиции для x против z .

Возьмем *любую* альтернативу a и рассмотрим ситуацию, когда:

$$xR_D zR_D a, \quad (4.4)$$

$$zR_W aR_W x. \quad (4.5)$$

Такие предпочтения найдутся в силу полноты и универсальности.

Поскольку D — решающая коалиция для x против z , то xRz . В силу аксиомы единогласия zRa . Поскольку предпочтения транзитивны, xRa .

Из аксиомы независимости от посторонних альтернатив следует, что, если исключить из (4.4) и (4.5) предпочтения, затрагивающие z , последний вывод не изменится. Таким образом, при $xR_D a$ и $aR_W x$ всегда имеет место xRa . Но это означает, что D — решающая коалиция для x против любого a .

Теперь возьмем *произвольную* альтернативу b . Рассмотрим ситуацию, когда:

$$bR_D xR_D a, \quad (4.6)$$

$$aR_W bR_W x. \quad (4.7)$$

По аналогии с предыдущим рассуждением, bRa , и, следовательно, D — решающая коалиция для b против a . Между тем в роли b и a могут выступать любые альтернативы. Итак, при рассмотрении всякой пары альтернатив исход коллективного выбора совпадает с выбором, который делает коалиция D , состоящая из одного члена. Теорема доказана.

Теорема о невозможности дает на первый взгляд неожиданный ответ на вопрос о перспективах демократического решения проблем, возникающих в обществе. В действительности этот ответ, с одной стороны, достаточно тесно связан с тем, что обсуждалось нами ранее, а с другой — вовсе не означает бесперспективности всякого демократического устройства политической жизни. Принципиальное значение теоремы Эрроу состоит как раз в том, что она обрисовывает ключевые предпосылки осуществимости (или неосуществимости) рационального демократического выбора.

Обратим внимание, что в числе аксиом, сформулированных в данном параграфе, находятся аксиомы полноты, единогласия и универсальности. Это значит, что условия теоремы допускают выбор между всевозможными Парето-эффективными состояниями при самых разных профилях предпочтений. Однако мы знаем, что такого рода выбор предполагает улучшение положения одних индивидов за счет других. Он влечет за собой непримиримые конфликты, и, как мы видели применительно к правилу простого большинства, *провоцирует формирование*

неустойчивых коалиций. Теорема Эрроу говорит, в частности, о том, что в подобных ситуациях полностью гарантировать устойчивость (транзитивность) выбора удастся лишь ценой отказа от его коллективного характера, иначе говоря, за счет появления «диктатора».

На деле ослабить значимость проблемы, о которой идет речь, помогают *конституционные ограничения вариантов перераспределения*. Это очевидным образом сокращает набор альтернатив, из которых может делаться коллективный выбор, т.е. означает *отказ от требования полноты*.

Успеху коллективного выбора способствует также формирование сообществ на базе предпочтений, разделяемых всеми членами. Таковы, например, клубы, политические партии и т.д. Применительно к ним незначима аксиома универсальности. *Принятие устойчивых коллективных решений в сообществах, члены которых разделяют общие ценности, гораздо более достижимо, чем в произвольных группах индивидов*.

Аксиома независимости от посторонних альтернатив тесно связана с отказом от учета *интенсивности индивидуальных предпочтений*. Уместность такого отказа может показаться весьма сомнительной, и, например, правило Борда отражает интенсивность, а применение этого правила не ведет к циклическому голосованию. Проблема, однако, в том, что одновременный учет интенсивности предпочтений многих индивидов предполагает сравнение и соизмерение присущих каждому из них «шкал» полезности. То же правило Борда, по существу, есть способ суммирования интенсивностей индивидуальных предпочтений.

Между тем межличностная сопоставимость шкал полезности представляет собой весьма сильное предположение. Во всяком случае, сопоставление немыслимо без некоторых допущений об относительной значимости благосостояния разных индивидов для общества. Эти допущения, в принципе, могут основываться на консенсусе, предпочтениях большинства и т.д. Однако в таком случае они сами есть *продукты коллективного выбора*, а мы обсуждаем здесь его *исходные условия*. Вместе с тем на практике демократии не обходятся без неких явно или неявно фиксируемых представлений о значимости позиций отдельных индивидов. Например, влияние интенсивности предпочтений по отношению к кандидатам на выборные посты неодинаково сказывается при наличии или отсутствии первичных внутрипартийных выборов (того, что в США называется праймериз). В конечном счете теорема Эрроу позволяет понять, почему при наличии разнонаправленных интересов никакой вариант демократического устройства не гарантирует достижения идеала в сфере общественного выбора. Однако отсутствие демократии означало бы отсутствие коллективного выбора, как такового. Вместе с тем, при полном совпадении интересов граждан государство с его принуждающей силой не требовалось бы. В последующих параграфах

этой главы нам предстоит рассмотреть, как реальные интересы действующих индивидов детерминируют политические процессы в условиях демократии.

4.7. Избиратели, политики, чиновники

Экономическая теория, как правило, исходит из допущения о рациональном характере поведения людей. Теория рационального поведения в политической сфере разработана Дж. Бьюкененом, Г. Таллоком и рядом других экономистов¹.

В свете собственных предпочтений индивид непротиворечиво оценивает имеющиеся в его распоряжении альтернативы и выбирает те, которые способны принести ему максимальную полезность. Естественно, люди, регулярно сталкивающиеся с разными наборами альтернатив, ведут себя неодинаковым образом, даже если им не присущи значительные психологические различия. Набор альтернатив, с которым имеет дело человек, зависит от его положения в обществе и роли, которую он играет в тот или иной момент.

Например, рыночное поведение покупателей отличается от рыночного поведения продавцов. Первые стремятся получить наиболее устраивающие их товары и услуги и в то же время израсходовать как можно меньше денежных средств. Вторые, напротив, стремятся к тому, чтобы реализовать самые разнообразные товары и услуги и получить как можно больше денег. Различие коренится, конечно, не в том, что какая-либо из сторон ведет себя нерационально, а в том, что роли продавцов и покупателей предполагают разные пути (наборы возможностей) улучшения значений функций полезности. Смена ролей, а она происходит с каждым человеком и, как правило, влечет за собой замену множества допустимых альтернатив и отношения к ним.

Всякий индивид занимает определенное положение не только по отношению к институтам рынка, но также и к институтам государства. Если первые образуют рамки и правила добровольной координации действий через обмен, то вторые — рамки и правила тех действий, которые так или иначе связаны с принуждением, основанным на законе. Одни люди распоряжаются принуждающей силой государства, к другим она применяется. Как и на рынке, эти роли могут меняться, но в каждый данный момент они задают своего рода пространство поведения человека.

¹ См., например: Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил: конституционная политическая экономия. СПб. : Изд-во СПбГУ экономики и финансов; Экономическая школа. М. : ИД ГУ ВШЭ, 2005. Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия: Логические основания конституционной демократии. В кн.: Бьюкенен Дж. Сочинения. М. : Таурус Альфа, 1997 ; Бьюкенен Дж. Границы свободы: Между анархией и Левиафаном. В кн. : Бьюкенен Дж. Сочинения. М. : Таурус Альфа, 1997.

Ключевая черта демократии состоит в том, что все члены общества, обладающие избирательным правом, в конечном счете причастны к определению путей использования принуждающей силы государства. С этой точки зрения, они занимают равное положение. Но причастность и равенство, о которых идет речь, на деле проявляются главным образом в процессе выборов и референдумов. Следовательно, рядовой гражданин выступает по отношению к демократическому государству прежде всего в роли *избирателя*. Набор альтернатив, с которыми он в этом качестве имеет дело, представляет собой списки кандидатов на выборные посты или возможные варианты ответов на референдуме.

Отметим, что, вообще говоря, выбор избирателя более ограничен, чем выбор покупателя на рынке. Последний непосредственно выбирает из всей доступной совокупности товаров и услуг и располагает богатой информацией об экономических условиях их производства, заключенной в рыночных ценах. Первому же чаще всего предлагается небольшое число альтернативных программ, каждая из которых относится к производству сразу многих общественных благ и содержит лишь весьма приблизительное описание предполагаемой перспективы. Закономерен вопрос: почему человек, выступая в качестве потребителя общественных благ, готов довольствоваться гораздо более скудной информацией и узким выбором, чем когда он же выступает в качестве потребителя частных благ? Причина, очевидно, не в том, что общественные блага менее значимы с точки зрения благосостояния индивидов. Действительная причина будет раскрыта далее.

Роль избирателей не единственная, в которой практически все граждане выступают по отношению к государству в связи с производством общественных благ и осуществлением перераспределения. Гражданин является также *налогоплательщиком и получателем выгод* от выполнения государством его экономических функций. В обеих этих ролях гражданин оценивает альтернативы, касающиеся его собственных действий, которые предпринимаются *в ответ* на действия государства. Избиратель голосует так, чтобы впоследствии выиграть в качестве налогоплательщика и получателя выгод. А после того как политический курс одобрен, индивид реагирует на него, выбирая линию собственного поведения, с тем чтобы платить меньше налогов и получать больше выгод. Анализ и прогнозирование этого выбора составляет едва ли не центральную проблему экономики общественного сектора.

На этапе формирования политического курса избиратели взаимодействуют с профессиональными *политиками*. Миссия последних — формулировать варианты развития общества (с экономической точки зрения — варианты развития общественного сектора), представлять их на суд избирателей и обеспечивать реализацию одобренных вариантов. К этому следует добавить еще две важные функции. Избиратели

обычно санкционируют лишь весьма общо сформулированную стратегию действий в общественном секторе. Ее *конкретизация* — функция политиков. В той мере, в какой она выполняется представительными органами, конкретизация, в свою очередь, предполагает принятие коллективных решений путем голосования и связана с проблемами, о которых говорилось в предыдущей главе. Разумеется, разработка и принятие детальных программ функционирования общественного сектора — задача не только представительных, но и исполнительных органов в пределах их полномочий. Наряду с этим политики *контролируют* работу тех, кто занят в общественном секторе.

Политика в условиях демократии можно уподобить предпринимателю в том отношении, что он на свой страх и риск предлагает потребителям некие экономические блага, в данном случае общественные, причем находится в состоянии конкуренции и оказывается жизнеспособным в своей роли, только если получает одобрение тех, кому блага предназначены. Предприниматель находит одобрение в спросе на товары и услуги, политик — в *голосах избирателей*. Впрочем, существенна и разница. Предприниматель должен производить предлагаемые блага за свой счет, он вынужден тщательно соизмерять издержки и выгоды, критерий успеха для него — прибыль. Политик должен самостоятельно изыскивать ресурсы только для ведения предвыборных кампаний, а в случае победы может использовать ресурсы государства для реализации своих программ.

Модели поведения политика строятся, как правило, на базе предположения, что он стремится *максимизировать поддержку электората*, т.е. количество голосов, подаваемых в его пользу. Это не значит, конечно, что любой политик готов поступиться своими взглядами ради того, чтобы уловить сиюминутные настроения избирателей. Речь идет о критерии выбора среди альтернатив, которые данный политик рассматривает в качестве допустимых. Если, отбирая варианты действий, политик недостаточно ориентируется на электорат, он неизбежно проиграет выборы и сойдет со сцены. Таким образом, получение максимальной поддержки избирателей не только является мотивом, субъективно присущим каждому активному участнику политической жизни, но и объективно характеризует тех, кто способен в этой жизни преуспеть.

Принятие решений, касающихся общественного сектора, не ограничивается голосованием избирателей и суждениями политиков. Преобладающая часть повседневных решений принимается *государственными служащими*, иначе говоря, *работниками аппарата управления*, чиновниками, бюрократами (некоторые из этих синонимов имеют негативную окраску, но мы от нее отвлекаемся).

Как правило, отдельное решение чиновника далеко уступает решениям избирателей и политиков по масштабам и глубине воздействия

на общественный сектор. Но в совокупности служащие принимают столько решений, что если в них просматривается некоторая общая тенденция, то она очень многое определяет в развитии общественного сектора в целом.

Пространство поведения чиновника задается, с одной стороны, политическим курсом, в реализации которого он должен участвовать, а с другой — конкретными должностными обязанностями и полномочиями. Некоторые служащие могут быть горячими приверженцами партии, находящейся в данный момент у власти, другие — относиться к ней с антипатией, третьи — быть вообще индифферентными к политике. В конечном счете это не так уж важно. Основная тенденция рационального поведения бюрократа — выбор вариантов, обеспечивающих как минимум сохранение должности и по возможности повышение статуса. На положении конкретного чиновника (в отличие от политического лидера) мало сказывается состояние общественного сектора в целом. Существенно благополучие отдельно взятого ведомства, а еще важнее — одобрение непосредственного руководства. Отсюда многократно отмеченная приверженность служащих так называемым ведомственным интересам, которая детерминирована вполне объективно. Проблема в том, чтобы сами интересы ведомств были разумно направлены и в достаточной степени сбалансированы, а это зависит от политических решений, определяющих общие задачи аппарата управления.

Избиратели и политики главным образом ставят задачи, касающиеся развития общественного сектора. Чиновники обязаны эти задачи решать. Естественно, им присуще стремление к тому, чтобы задания были не слишком напряженными, а также к получению в свое распоряжение как можно больших ресурсов. Служащие, которым предстоит заниматься решением той или иной задачи, нередко принимают участие в ее определении. Причина в том, что именно они располагают наиболее детальной информацией о состоянии дел на конкретных участках общественного сектора. Эта информация — важнейший ресурс государственного служащего, помогающий защищать и улучшать свое положение. Будучи заинтересованными и способными оказывать давление в пользу уменьшения напряженности заданий и увеличения допустимых затрат на их решение, чиновники формируют тенденцию к относительной неэффективности общественного сектора. Подробнее с этой тенденцией мы познакомимся в параграфе 4.9.

Итак, линия развития общественного сектора формируется в процессе постоянного взаимодействия избирателей, политиков и чиновников, которым присущи разнонаправленные интересы. Именно поэтому процессы, протекающие в общественном секторе, в действительности далеко не всегда соответствуют нормативным представлениям.

Как объяснить готовность типичного избирателя довольствоваться сравнительно скудной информацией об общественных благах и программах перераспределения, делегируя политикам право делать выбор от своего имени? Вопрос закономерен, поскольку в сфере потребления частных благ покупатель стремится собрать как можно больше сведений о предлагаемых товарах и редко передоверяет свой выбор посторонним лицам. Между тем потребление общественных благ, столь же сколь и частных, влияет на значения функций полезности, и, как показано в гл. 2, через общественный сектор расходуются до половины, а иногда и больше средств, заработанных индивидами.

Нам предстоит показать, что сам коллективный характер решения и вытекающих из него последствий обуславливает меньшую по сравнению с частным выбором заинтересованность в том, чтобы решение в целом было максимально эффективным.

Представим себе, что некто намерен приобрести частное благо, предполагаемая стоимость которого 1000 денежных единиц, и одновременно должен в роли налогоплательщика принять участие в финансировании новой программы общественных расходов, предполагаемый размер которых составляет 100 млрд денежных единиц. Общая численность налогоплательщиков, за счет которых предстоит финансировать программу, составляет 100 млн человек, так что на каждого в соответствии с предположением придется по 1000 денежных единиц дополнительного налога. Покупатель располагает информацией, что есть шанс приобрести интересующий его товар на 10% дешевле, если тщательно поискать. Есть основания считать, что поиски закончатся успехом с вероятностью 0,5. Тогда имеет смысл затратить время и усилия, эквивалентные сумме в пределах 50 денежных единиц, чтобы как можно подробнее выяснить, где и по каким ценам продается данный товар.

Пусть в отношении программы общественных расходов также есть основания подозревать, что сбор дополнительной информации может с вероятностью 0,5 выявить возможности экономии в размере 10%. Чиновники, отвечающие за подготовку программы, не имеют серьезных стимулов добиваться ее сокращения. Налогоплательщики же, в принципе, заинтересованы потратить до 5 млрд денежных единиц ради получения соответствующих сведений. С точки зрения совокупных выгод и издержек всех налогоплательщиков такие затраты были бы эффективны. Однако с точки зрения каждого из них *в отдельности* ситуация выглядит по-другому.

Ожидаемая экономия для отдельного налогоплательщика составляет всего 50 денежных единиц ($1000 \cdot 0,1 \cdot 0,5$). Затратить же требуется 5 млрд денежных единиц. Чтобы собрать их при участии всех налогоплательщиков, необходимо коллективное действие. Рациональное поведение индивида в отношении такого действия предполагает позицию

безбилетника. А для одного налогоплательщика затраты многократно превышают ожидаемый эффект.

Информация об общественном благе сама зачастую является общественным благом. Если ее поставку не обеспечивает государство, рациональным для индивида может быть отказ от поисков такой информации, даже если для группы, в которую он входит, затраты на получение этой информации способны окупиться. Данный феномен принято называть рациональным неведением.

Этот феномен имеет две стороны. Во-первых, коллективный характер решения означает, что при большом числе участников позиция отдельного индивида не имеет существенного значения. Допустим, что кто-то уже располагает информацией о менее дорогостоящем варианте производства общественного блага. Однако решение принимают все вместе, и, чтобы распространить информацию, о которой идет речь, требуются значительные затраты. Вообще коллективное решение предполагает, что влияние индивида на исход выбора невелико, а это, при прочих равных условиях, снижает заинтересованность в выработке и демонстрации обоснованной точки зрения. Итак, роль индивида в *принятии* решения ограничена. Во-вторых, на него приходится лишь малая часть выгод и издержек, которые формируются в процессе *реализации* решения. Это также ограничивает индивидуальную заинтересованность в том, чтобы вносить значительный вклад в общественный выбор. Чем многочисленнее группа, принимающая решение, тем ярче проявляется описанный феномен.

Рациональное неведение в большой степени влияет на общественный выбор. Именно этим в первую очередь объясняется незаинтересованность большинства избирателей в проведении частых референдумов, на которых они могли бы высказать свои точки зрения по наиболее важным политическим вопросам, а также готовность довольствоваться, как правило, расплывчатыми обещаниями кандидатов на выборные должности. Более того, даже минимальный интерес к таким обещаниям и само участие в выборах при наличии большого числа голосующих оказывается нерациональным с точки зрения вполне эгоистического избирателя, и теория общественного выбора вынуждена объяснять политическую активность рядовых граждан наличием альтруистических мотивов, стремлением к самовыражению и т.д.

Рациональное неведение объясняет и то, почему для политика, предлагающего избирателям программу развития общественного сектора, критически важна располагающая внешность, красноречие и привлекательная биография, в чем, как правило, не нуждаются предприниматели, предлагающие покупателям частные блага. Избиратели, не заинтересованные вникать в детали «покупки», отдают предпочтение тем «продавцам», которые внушают симпатию и доверие.

С рациональным неведением связан феномен так называемой *фискальной иллюзии*, который заключается в недооценке налогоплательщиками альтернативных издержек производства общественных благ. Представители государства, непосредственно заинтересованные в расширении его активности, способны убеждать граждан в целесообразности налогового финансирования за рамками, в которых предельные издержки создания общественного блага не превышают действительного значения предельной выгоды, которую это благо приносит типичному потребителю.

Рациональное неведение проявляется в поведении не только избирателей, но и членов коллективных органов государства и местного самоуправления: парламентов, различного рода комитетов, комиссий и т.п. Конечно, в подобных случаях уже в силу несопоставимо меньшего, чем все население, числа участников общественного выбора этот феномен дает о себе знать гораздо слабее. Однако, с одной стороны, неспособность индивида полностью предопределить решение, а с другой — разделение политической ответственности между всеми участниками ослабляют заинтересованность в глубокой проработке собственной позиции. Мы увидим, что это, в частности, облегчает действие групп специальных интересов.

В силу рационального неведения общественный выбор, при прочих равных условиях, уступает частному в полноте выявления допустимых альтернатив и тщательности их оценки.

В современных государствах избиратели, как правило, непосредственно не принимают решений, касающихся производства того или иного общественного блага, размеров конкретного налога и т.п. Как уже отмечалось выше, это — функция политиков, которые благодаря голосам избирателей получают право распоряжаться ресурсами государства. В борьбе за голоса политики объединяются в *партии*, которые выдвигают политические программы и оказывают своим представителям систематическую поддержку.

Рассмотренные выше закономерности коллективного принятия решений, разумеется, распространяются на выборы органов власти в условиях представительной демократии. В частности, сохраняет силу теорема о медианном избирателе. Важно напомнить, впрочем, что она относится лишь к ситуациям, когда оцениваемые альтернативы можно расположить на одной шкале. Применительно к выборам между партиями и их кандидатами это соответствует сведению многообразия политических программ к спектру типа: «правые — левые», «консерваторы — либералы» и т.п. Подобный спектр действительно обнаруживается во многих зрелых демократиях, особенно тяготеющих к двухпартийной системе.

Однако в реальной политической жизни необязательно каждый из избирателей пользуется своим правом на участие в голосовании.

Если программы двух кандидатов на выборную должность чрезмерно сближаются, тяготея к медианной позиции, то избиратели могут проявить *безразличие*. Значение может иметь также *отчуждение* от кандидата, программа которого слишком далека от позиции избирателя, даже если она относительно ближе ему, чем программы других кандидатов. В обоих случаях активность избирателей снижается, что при определенных условиях может сказаться на результатах голосования. Существенно, как расположена *мода* (или моды) распределения избирателей по их отношению к программам, т.е. в каких областях политического спектра происходит *концентрация предпочтений* избирателей.

Пусть предпочтения избирателей распределены так, как показано на рис. 4.7. На нем по оси P откладываются некоторым образом проранжированные позиции избирателей, по оси N — их число, соответствующее той или иной позиции, M — точка, фиксирующая медианную позицию, а K — точка, отвечающая модальной позиции. Если бы не было безразличия и отчуждения, победа была бы гарантирована кандидату, занявшему позицию M .

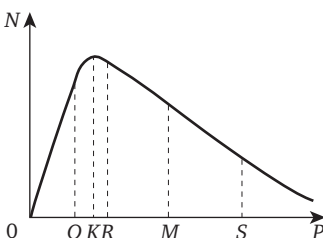


Рис. 4.7. Унимодальное асимметричное распределение предпочтений

Однако, например, для избирателя, приверженного позиции S , различие между M и K может оказаться менее значимым, чем отдаленность обеих этих позиций (в том числе и более близкой ему M) от его собственных взглядов, так что этот избиратель не станет голосовать. В то же время те, кто привержены, например, Q и R , примут участие в голосовании за кандидата, отстаивающего позицию K . В подобной ситуации кандидат, принимающий точку зрения медианного избирателя, может проиграть.

Особенности рассмотренного случая связаны с тем, что распределение позиций избирателей являлось *асимметричным*, хотя и *унимодальным*. Отклонение от точки зрения медианного избирателя может быть обусловлено и *полиmodalностью* распределения.

Обратимся к рис. 4.8. На нем P , N и M обозначают то же, что на предыдущем рисунке. Q и R — две модальные позиции, вокруг которых концентрируются предпочтения избирателей. Ситуация, изображенная на рисунке, предполагает *поляризацию* общественных настроений. Если феномен отчуждения ярко выражен, т.е. избиратели склонны голосовать лишь за тех кандидатов, чьи мнения очень близки к их собственным, то выборы могут свестись к соперничеству тех политиков, чьи платформы соответствуют Q и R . Если же отчуждение выражено не столь сильно и избиратели готовы голосовать за политиков, имеющих лишь *относительно* более близкие им взгляды (например, по принципу «наименьшего зла»), то и в случае поляризации способна победить медианная позиция.

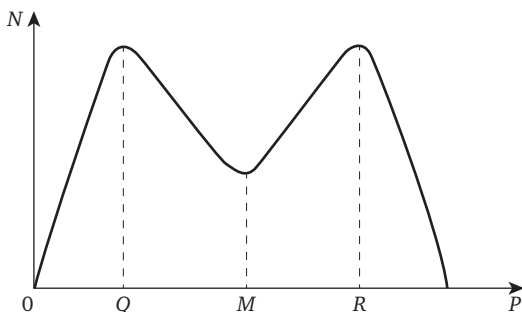


Рис. 4.8. Бимодальное распределение предпочтений

4.8. Обмен голосами и группы специальных интересов

Если предметами общественного выбора становятся варианты решения сразу нескольких самостоятельных вопросов, то может сложиться ситуация, когда участники выбора прибегнут к *обмену голосами* (в литературе на русском языке имеются примеры использования по отношению к этому явлению также английского термина *логроллинг*)¹. Стремление обмениваться голосами предполагает, что участник в *неодинаковой степени заинтересован* в победе предпочитаемых им альтернатив по разным вопросам.

Обратимся к простейшему примеру. Пусть двум участникам, например политическим партиям, имеющим равные количества голосов в парламенте, предстоит решить два вопроса. Первый из них касается программы наращивания военных расходов (*B*), второй — программы увеличения расходов на культуру (*K*). Первый участник (обозначим его I) выступает в пользу *B*, но против *K*, второй, которого обозначим II, — наоборот. Будем считать, что каждая из партий адекватно отражает предпочтения своего электората, причем внутри электората партии предпочтения полностью одинаковы.

Если оставить в стороне интенсивность предпочтений, ни одна из программ не получит поддержки обеих партий. Но допустим, что для типичного члена электората I принятие *B* эквивалентно чистому выигрышу в 100 денежных единиц, принятие *K* — проигрышу в 50 денежных единиц. Подразумевается, что как выигрыш, так и

¹ Вообще говоря, проблема обмена голосами обусловлена самой природой коллективного принятия решений, и необязательно, что обмен совершается в государственных органах. Однако на практике логроллинг характерен именно для представительных органов государства и местного самоуправления, поскольку именно в них один и тот же круг людей постоянно прибегает к голосованию для принятия решений по разнообразным вопросам.

проигрыш отражают положительную или отрицательную полезность программ, а также налоги, которые необходимо уплатить для их финансирования. В описанной ситуации для I победа *B* важнее, чем поражение *K*. Иными словами, предпочтение по одному вопросу выражено сильнее, чем по другому. Может случиться так, что для II, в свою очередь, принятие *K* важнее, чем поражение *B*, например, чистый выигрыш от *K* для типичного избирателя II составляет 80 единиц, а чистый проигрыш от *B* — только 60 единиц. Тогда I и II имеет смысл обменяться голосами. В обмен на поддержку *B* со стороны второго участника, первый проголосует за *K*, и наоборот.

Результатом логроллинга в подобных обстоятельствах оказывается *улучшение по Парето*. Совместное принятие *B* и *K* по сравнению с отказом от обеих программ, означает для избирателя партии I выигрыш, эквивалентный 50 денежным единицам, а для избирателя II — выигрыш, эквивалентный 20 единицам. В данном случае мы сталкиваемся с частным случаем преимуществ от обмена.

Вместе с тем логроллинг нередко имеет и негативные последствия. Очевидно, что нести их могут не сами участники добровольного обмена голосами, которые не станут действовать себе в ущерб, а те, кто в обмене не участвует. Проблема негативных аспектов логроллинга — типичная проблема экстерналий.

Представим себе, что программы *B* и *K* рассматриваются в парламенте, в котором представлены не только партии I и II, но также партия III. Пусть партиям I и II принадлежит по 30% мест и каждая из них выступает от имени 30 млн избирателей, а партия III имеет 40% мест и ее поддерживают 40 млн избирателей. Предпочтения избирателей каждой из партий по-прежнему считаются гомогенными. Положительные или отрицательные величины индивидуального чистого выигрыша типичных сторонников каждой партии в случае принятия программ *B* и *K* приведены в табл. 4.2 (для I и II ничего не меняется по сравнению с предыдущим примером).

Таблица 4.2. Чистый выигрыш сторонников трех партий (в денежных единицах)

Партия	Принятие <i>B</i>	Принятие <i>K</i>
I	100	–50
II	–60	80
III	–50	–50

При отсутствии логроллинга и программа *B*, и программа *K* получили бы только по 30% голосов и были бы отвергнуты. Однако соглашение между партиями I и II обеспечивает принятие обеих программ 60% голосов. Но в проигрыше оказывается партия III, точнее, ее электорат. Это может означать, например, что сторонникам партии III

придется платить дополнительные налоги для финансирования программ, которые не приносят им ощутимых выгод.

Допустим, что приращения несхожих индивидуальных функций полезности могут сопоставляться и суммироваться. Тогда исходя из цифр, представленных в табл. 4.2, получаем, что принятие программ *B* и *K* эквивалентно для общества суммарным потерям в размере 1,9 млрд денежных единиц. При этом электорат партии *I* получает в конечном счете выигрыш в размере 1,5 млрд единиц, а электорат *II* — выигрыш в 600 млн единиц. В то же время 40 млн избирателей партии *III* терпят ущерб, эквивалентный в совокупности 4 млрд руб. Итак, обмен голосами в подобной ситуации оказывается *предпосылкой перераспределения*.

Ситуация перераспределения, как обычно, провоцирует образование неустойчивых коалиций. Так, партия *III*, чтобы уменьшить потери своего электората, может договориться с партией *I* о поддержке программы *B* с условием голосовать против программы *K*. Более того, предметом одновременной договоренности между этими партиями может стать также принятие некоей третьей программы, от которой выиграли бы избиратели *III*, но понес потери электорат *II*. Со своей стороны партия *II*, вероятно, попыталась бы предложить *III* более выгодные условия и т.д. В результате торг мог бы продолжаться бесконечно.

Еще одна проблема, связанная с логроллингом, касается *стратегического поведения*. Участники обмена голосами заинтересованы вводить друг друга в заблуждение. Это может происходить двояким образом. Во-первых, участник способен скрывать свою приверженность той или иной альтернативе, изображая себя ее противником. Он может потребовать каких-то уступок от явных сторонников данной альтернативы за то, что проголосует за нее якобы против воли. Уступка способна заключаться, например, в том, чтобы поддержать еще одно решение, выгодное этому участнику. Во-вторых, договоренность голосовать определенным образом в обмен на уступки может быть нарушена. Особенно легко это сделать при тайном голосовании. Недобросовестность в данном случае выглядит рациональной, а добросовестный участник договоренности оказался бы в проигрыше.

Итак, обмен голосами служит инструментом улучшения положения тех, кто его непосредственно осуществляет. Если в обмене участвуют политические силы, представляющие все группы общества, то логроллинг ведет к Парето-улучшениям. Однако на практике участие в обмене голосами редко бывает всеобщим и поэтому логроллинг зачастую становится средством перераспределения. В подобных ситуациях результаты обмена неустойчивы, а на его ход может влиять стратегическое поведение.

Участие индивида в политической жизни обычно опосредуется различного рода объединениями: партиями, профессиональными союзами, организациями предпринимателей, другими формальными и неформальными структурами. Что побуждает создавать такие структуры, на какой основе они функционируют, что определяет их успехи и неудачи, каковы тенденции их влияния на положение дел в экономике? Ставя подобные вопросы, мы обращаемся к проблематике *групп специальных интересов*.

Согласно наиболее общему пониманию группы специальных интересов она представляет собой совокупность индивидов, для которых одни и те же мероприятия вызывают однонаправленные приращения полезности (положительные или отрицательные). С этой точки зрения, каждый человек принадлежит к многим группам, нередко сам того не сознавая. Но для того чтобы группа интересов могла проявить себя в процессе общественного выбора как реальный субъект, она должна быть способной к целенаправленному *коллективному действию*. Коллективное действие обеспечивает создание общественного блага, а условием коллективного действия выступает использование *селективных стимулов*. Общественным благом для членов группы является реализация ее общего интереса, например, получение права на налоговую льготу, субсидию или иные преимущества.

Преимущество, получаемое индивидом от политического успеха его группы, нередко заключается в расширении доступа к частным благам. Так, налоговая льгота представляет собой, по сути, предпосылку увеличения дохода, которым индивид способен свободно располагать. Доход индивида не может рассматриваться в качестве общественного блага. Однако налоговая льгота — это все же не денежная сумма как таковая, а *право* уплачивать относительно меньший налог при условии принадлежности к данной группе. *Для тех, кто входит в группу*, такое право обладает несоперничеством и неисключаемостью. Соответственно преимущество приобретается за счет тех, кто к группе не принадлежит.

Если совокупность индивидов, имеющих некоторый общий интерес, способна обеспечить своих членов селективными стимулами для коллективных действий с целью повлиять на законодательную или исполнительную власть, она обычно создает *организацию*, которая занимается *лоббированием*. Лоббисты разъясняют позицию группы специальных интересов, стремясь представить ее в наиболее выгодном свете, устраивают пропагандистские кампании и иными средствами привлекают на свою сторону политиков и влиятельных чиновников.

Следует иметь в виду, что членам представительных органов, как и избирателям, в определенной степени свойственно рациональное неведение. Электорат парламентария, избранного от одного из многочисленных округов, получает лишь часть выгод и несет лишь часть

издержек, связанных с политическими решениями общенационального масштаба. К тому же влияние отдельного парламентария на принятие решения обычно не очень велико. Если парламентарий представляет, например, сельский округ, то ему нет смысла самостоятельно подробно разбираться в вопросах политики по отношению к отдельным отраслям промышленности¹. В этой связи способно проявляться неведение, при прочих равных условиях усиливающее влияние лоббистов.

Когда селективные стимулы отсутствуют или недостаточны для объединения, индивиды или корпорации нередко занимаются лоббированием в одиночку. В подобных обстоятельствах может возникать феномен «эксплуатации больших малыми». Допустим, потенциальным предметом лоббирования является введение импортного тарифа, выгодного для отечественных производителей. Пусть тариф способен принести им по 100 руб. в расчете на единицу определенной продукции. Представим себе, что эту продукцию производят одна крупная компания, на долю которой приходится 1 млн единиц продукции в год, и 20 малых, каждая из которых производит по 50 тыс. единиц. Эффективная лоббистская кампания в пользу импортного тарифа может стоить, например, 50 млрд руб. Если совместные действия производителей отрасли не обеспечены организационно, то, например, при вероятности успеха, равной 1/2, крупной корпорации выгодно самостоятельно заняться лоббированием в надежде окупить расходы на него всего за год. При этом корпорация фактически будет действовать не только в собственных интересах, но и в интересах своих мелких конкурентов. Успешное лоббирование доставит им выгоды, хотя они не участвуют в издержках.

«Эксплуатация больших малыми» может иметь место, когда при общей заинтересованности в некотором результате соотношения индивидуальных издержек и выгод, связанных с его достижением, существенно различаются внутри группы, причем для некоторого ее «ядра» или даже отдельного члена выгоды перевешивают полные, не разделенные с другими членами затраты. Понятно, что «большие» члены групп часто выступают инициаторами придания группе организационного единства.

Важно отметить, что обеспечить сплоченность группы при прочих равных условиях тем легче, чем меньше ее состав. Это общая закономерность, но, когда речь идет о борьбе за преимущества посредством политических действий, у сравнительно малых групп обнаруживается еще одна сильная сторона. Если члены группы немногочисленны, каждый из них способен получить значительную выгоду при небольших потерях для других членов общества. Например, добиться снижения

¹ Значение указанных обстоятельств уменьшается, когда парламентарии связаны жесткой партийной дисциплиной, а партии действуют в масштабе всей страны.

для себя налога наполовину относительно легче группе, включающей 1% налогоплательщиков, чем охватывающей 10% их общей численности. Ведь в первом случае льгота меньше стоит обществу, порождает меньшую дополнительную нагрузку на остальных налогоплательщиков и, следовательно, более приемлема для них.

Вместе с тем имеется другая сторона дела. В условиях политической демократии узкие группы специальных интересов, казалось бы, не должны располагать большими шансами на успех, поскольку он предполагает завоевание большинства голосов. Если группа мала и стремится к завоеванию преимуществ, которые не достанутся аутсайдерам, как может она получить поддержку? Объяснение связано с двумя уже известными нам инструментами: лоббированием и обменом голосами. Энергичное, щедро финансируемое лоббирование способно оказывать существенное влияние на политические решения.

Что же касается обмена голосами, то механизм его использования для принятия решений в интересах групп, каждая из которых составляет лишь меньшинство общества, был продемонстрирован в данном параграфе. Так, ситуация, представленная в табл. 4.2, — это случай реализации специальных интересов электората партий I и II за счет более многочисленного электората партии III.

Представим себе, что имеется 10 хорошо организованных групп специальных интересов, каждую из которых активно поддерживают всего по 3% избирателей или членов парламента. Каждая из групп предлагает программу общественных расходов или налоговых льгот, выгодную исключительно для ее членов. При полноте информации, отсутствии лоббирования и логроллинга ни одна из подобных программ не имела бы каких-либо шансов быть одобренной большинством. Но допустим, что 30% голосующих из числа не принадлежащих к данным группам плохо информированы и подвержены влиянию пропаганды в пользу предлагаемых программ (последнее, как правило, все же предполагает, что программы составлены так, чтобы не возлагать слишком большое бремя на эту крупную относительно нейтральную группу). Тогда те, кто отстаивают специальные интересы, скоординировав свои усилия, обменявшись голосами и проведя совместную пропагандистскую кампанию в поддержку «пакета» из 10 программ, смогут обеспечить его принятие 60% голосов.

Существенно, что при описанных обстоятельствах провести «пакет» решений, каждое из которых предполагает перераспределение в пользу малой группы, легче, чем любое из этих решений в отдельности. Группам специальных интересов удастся, сформировав «пакет», включить механизм логроллинга и к тому же разделить между собой затраты на формирование благоприятного для них общественного мнения.

В принципе группы специальных интересов могут преследовать не только перераспределительные цели. Члены каждой группы

заинтересованы в приумножении экономического потенциала своей страны, поскольку при прочих равных условиях от этого способны выиграть все граждане. Иными словами, узкий специфический интерес группы сочетается с так называемым *охватывающим интересом* всей нации или очень значительной ее части. Проблема, однако, в том, что охватывающие интересы играют доминирующую роль лишь для очень больших *охватывающих групп*, которые включают все население либо весьма существенную его долю. В самом деле, когда речь идет, например, о трех четвертях населения, улучшение положения такой группы достижимо скорее за счет общего экономического прогресса страны, чем за счет перераспределительного наступления на остальную четверть общества; ведь даже при успехе такого наступления на долю типичного члена большой группы досталось бы немного. Когда же группа мала, ей, если оставить в стороне перераспределительную активность, достается лишь небольшая часть общего выигрыша от экономического роста, зато перераспределение способно доставить более ощутимые преимущества.

Большие охватывающие группы обладают слабой способностью к самоорганизации, малые группы специальных интересов значительно превосходят их в этом отношении. Значит, в странах с развитой структурой хорошо организованных групп интересов можно ожидать отвлечения огромных сил и средств на перераспределительную активность. Именно ей в преобладающей степени посвящают себя хорошо организованные группы, что позволяет характеризовать их как *перераспределительные коалиции*. Мансур Олсон показал, что их деятельность относительно замедляет экономический рост¹.

Это происходит по трем причинам. Во-первых, перераспределение само по себе связано с потерями, обусловленными в первую очередь дестимулированием производственных усилий. Во-вторых, лоббирование и т.п. требует ощутимых затрат. В-третьих, наличие организованных групп замедляет адаптацию индивидов к меняющимся объективным условиям функционирования экономики. Ведь, например, при наличии сильных профсоюзов и организаций предпринимателей изменение уровня оплаты труда конкретного работника зависит не только от его персональных переговоров с конкретным нанимателем, но и от тарифных соглашений, пересмотр которых предполагает длительные процедуры согласований сначала позиций каждой из сторон в отдельности, а потом итогового решения.

Влияние групп специальных интересов способно надолго блокировать позитивные изменения. Обратимся к рис. 4.9.

¹ Олсон М. Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагнация и социальный склероз. Новосибирск : ЭКОР, 1998.

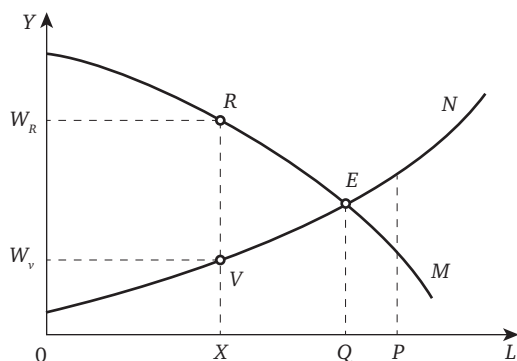


Рис. 4.9. Влияние групп интересов на рынке труда

По оси L отображается количество труда, занятого в производстве, ось Y — денежный масштаб. Кривая N отражает предложение труда (связь между его предлагаемым количеством и ставками заработной платы, фиксируемыми на шкале Y). Кривая M отражает спрос на труд, который соответствует предельному доходу, получаемому от применения его единицы. В конкурентных условиях оптимальной была бы, очевидно, занятость в размере Q , что соответствовало бы точке E , в которой пересекаются N и M . При этом могла бы иметь место занятость части экономически активного населения, претендующего на более высокую оплату труда. Так, при $L = P$ запросы «предельного работника» выше, чем готовы предложить работодатели. Если же занятость устанавливается при $L < Q$, например, $L = X$, то налицо *вынужденная безработица*, влекущая, как известно, потери для общества.

При свободных индивидуальных сделках между работниками и работодателями без вмешательства государства заработная плата должна была бы обладать достаточной гибкостью. Но если существует мощный профсоюз, действующий исключительно в интересах тех работников, которые *уже заняты* в отрасли, он способен при благоприятной для себя ситуации закрепить заработную плату на уровне W_R , предопределяя тем самым вынужденную безработицу в размере $(Q - X)$. К аналогичному результату, но при худших условиях для занятых, способно привести соглашение между работодателями не повышать заработную плату сверх W_v . Такое соглашение возможно, если действующие в отрасли предприниматели в состоянии предотвратить вхождение в нее новых работодателей, например, используя привилегии, полученные от государства.

Таким образом, действие хорошо организованных групп специальных интересов может обуславливать жесткость заработной платы и связанную с ней вынужденную безработицу.

Усилия групп либо отдельных индивидов, предприятий, организаций, направленные на получение исключительных преимуществ

с помощью государства, называются *погоней за рентой*¹. Смысл погони за рентой состоит в том, чтобы *поставить принуждающую силу государства на службу каких-либо конкретных частных интересов*. Государство может ограничить доступ части потенциальных продавцов или покупателей на тот или иной рынок, ввести регулирование цен и т.п.

Во всех этих случаях имеет место явное или неявное перераспределение, поскольку одни экономические субъекты выигрывают за счет других. Перераспределение, как мы уже знаем, почти неразрывно связано с использованием властных полномочий в экономической области. Если ресурсы расходуются с целью обеспечить перераспределение, затраты не приносят дополнительных товаров или услуг.

Погоня за рентой связана с искусственным вмешательством в действие механизмов конкуренции. Проблема, однако, в том, что *конкуренция при этом не исчезает, а переносится из собственно рыночной сферы в сферу воздействия на государство*. Соответственно затраты на совершенствование продукта и создание дополнительных удобств для потребителей частично замещаются затратами на финансирование политических партий, лоббирование, а также взятками и т.д. Обычная рыночная конкуренция повышает благосостояние потребителей. Но конкуренция в сфере погони за рентой представляет собой расточительство с точки зрения функции общественного благосостояния (при любом разумном ее понимании).

Представим себе, что государство намерено наделить какую-либо одну компанию исключительным правом осуществлять автобусные перевозки пассажиров по некоторому маршруту. Непосредственно такое решение может диктоваться, например, стремлением гарантировать пользователям максимальную безопасность на основе тщательного отбора перевозчика. Однако монопольное положение, которое можно получить с помощью государства, привлекательно как потенциальный источник ренты. Следует ожидать, что целый ряд транспортных корпораций включится в борьбу за право, о котором идет речь. По-видимому, каждый из конкурентов осуществит некоторые затраты на меры, реально способные повысить безопасность перевозок. Однако конкурентная борьба за благоприятное отношение

¹ По существу, проблему погони за рентой начал исследовать Г. Таллок уже в 1967 г. Однако термин был введен в 1974 г. А. Крюгер. Независимо от них и их ближайших последователей в определенном смысле близкую концепцию с начала 1970-х гг. развивал Дж. Бхагуати, который пользуется термином «непосредственно непроизводительная деятельность, направленная на получение прибыли» (DUP activity). (См.: Таллок Г. Потери благосостояния от тарифов, монополий и воровства. В кн.: Экономика благосостояния и общественный выбор // Вехи экономической мысли. Т. 4. СПб. : Экономическая школа. 2004 ; Таллок Г. Общественные блага, перераспределение и поиск ренты. М. : ИЭП им. Е. Т. Гайдара. 2011 ; Krueger A. (1974). The political economy of the rent-seeking society // American Economic Review. V. 64. № 3. P. 291—303 ; Bhagwati J. (1982). Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities // Journal of Political Economy. V. 90. P. 988—1002).

со стороны политиков и государственных чиновников вряд ли этим ограничится. Вероятно применение самых различных способов — от обработки общественного мнения до подкупа, причем все принимаемые действия требуют расходов.

Допустим, за монопольное право перевозок борются три компании. Если все они первоначально находятся в равных условиях, то вероятность успеха для каждой составляет $1/3$. При нейтральном отношении к риску каждому из конкурентов имеет смысл инвестировать в разные формы воздействия на государство сумму, равную трети ожидаемой величины суммарной ренты. Для одной из компаний затраты окупятся, для двух других окажутся безвозвратными потерями. В целом же произойдет так называемое *рассеяние ренты*, иными словами, ее сумма окажется уравновешенной совокупными издержками погони за рентой всех трех компаний.

На практике погоня за рентой способна поглотить даже больше средств, чем впоследствии достанется победителю в борьбе за исключительное право. Дело в том, что при высокой склонности к риску инвестиции в погоне за рентой могут превышать величину математического ожидания выигрыша. Между тем конкретные тактические решения о расходах в корпорациях принимают, как правило, не собственники, а наемные менеджеры, которым, как принято считать, свойственна относительно большая склонность к риску.

Конечно, далеко не все средства, затрачиваемые в погоне за рентой, оказываются в абсолютном смысле потерянными для общества. Так, взносы в фонды политических партий оборачиваются, например, оплатой труда партийных функционеров. Другие расходы также в значительной мере становятся доходами лиц, причастных к деятельности государства. *Перераспределение — не только цель погони за рентой, но и ее основной инструмент*. Но, как было показано в гл. 3, перераспределение, как правило, предполагает потери. Это, во-первых, издержки транзакций по осуществлению перераспределения как такового и, во-вторых, результаты искажений трудовой и предпринимательской мотивации.

Итак, если государство становится на путь распределения монопольных прав, его действия порождают не только обычные потери, связанные со всякой монополией, но также издержки расточительной погони за рентой.

Погоня за рентой возникает не только в связи с борьбой за монопольное положение на том или ином рынке, но также при распределении правительственных контрактов, формировании внешнеторговых тарифов и квот, государственном регулировании цен, короче говоря, во всех областях, где политические решения способны существенно влиять на величину доходов от факторов производства, находящихся в распоряжении экономических субъектов. При прочих равных

условиях ограничение активности государства в подобных областях способствует сокращению потерь от погони за рентой.

Интересы, которые проявляются в сфере функционирования политических институтов, способны влиять на стабилизационную политику государства и, как следствие, на деловой цикл. Когда политика рассматривается вне связи с теорией общественного выбора, по сути, предполагается, что государство в лице политиков и чиновников стремится обеспечить наиболее благоприятную макроэкономическую ситуацию, а неадекватные этой цели действия возникают лишь как следствия просчетов, применения ошибочных концепций и т.п. В частности, само собой разумеющимся представляется тезис о том, что государство неизменно старается по мере сил предпринимать действия, сглаживающие циклические колебания в экономике.

Однако с точки зрения теории общественного выбора *частные интересы политиков могут инициировать дестабилизирующие воздействия на экономику*. Политики, находящиеся у власти, равно как и оппозиция, стремятся максимизировать число подаваемых за них голосов. Первые способны повышать свою популярность за счет действий, приносящих желательные для общества изменения в периоды, непосредственно предшествующие выборам. Даже если такие изменения не являются долгосрочными, они благоприятствуют сохранению власти.

Так, исследования Б. Фрея и Ф. Шнейдера¹ показали, что по крайней мере в 1970-е гг. общественность ведущих стран Запада болезненнее реагировала на рост безработицы, чем на ускорение инфляции, и соответственно правительствам было выгодно приходить к моменту выборов на высшей точке делового цикла, пусть даже ценой форсированного увеличения денежной массы. Помимо этого следует иметь в виду, что инфляционное воздействие избыточных общественных расходов проявляется с некоторым лагом. В связи с этим во многих странах перед выборами зачастую происходит всплеск финансирования популярных программ социального характера и т.п. При достаточно точном прогнозе негативные последствия разбалансирования бюджета дают о себе знать, когда выборы уже проведены.

Таким образом, имеет место феномен *политического делового цикла*. Он заключается в том, что политические действия, рациональные с позиций непосредственно предпринимających их индивидов, становятся самостоятельным фактором формирования цикла экономической конъюнктуры. В результате складывается тенденция (впрочем, далеко не всегда отчетливо выраженная) к синхронизации делового цикла с циклом проведения общенациональных выборов.

¹ Frey B., Schneider F. (1978a). An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the U.S. // Review of Economics and Statistics. V. 60. P. 174—183 ; Frey B., Schneider F. (1978b). A Politico-Economic Model of the United Kingdom // Economic Journal. V. 88. P. 243—253.

4.9. Бюрократия и неэффективность. Модель Нисканена

До сих пор мы рассматривали проблемы, возникающие в связи с взаимодействием избирателей и политиков. При этом основное внимание уделялось тому, как проявляются предпочтения различных групп избирателей и как они влияют на политическую линию. Однако последняя формируется под воздействием не только потребителей общественных благ, но и их производителей, иными словами, государственных служащих. Как отмечалось в параграфе 4.7, лишь служащие располагают исчерпывающей информацией о состоянии конкретных участков общественного сектора и их возможностях. Между тем политические решения зависят от представлений о реально возможном не меньше, чем от представлений о желательном.

Гарантирует ли положение бюрократии в системе институтов современного государства максимальный учет государственными служащими интересов избирателей и политиков? Этот вопрос имеет две стороны. Существенны, во-первых, факторы, определяющие благосостояние чиновников, и, во-вторых, ограничения, в рамках которых им приходится действовать.

Благосостояние служащего зависит прежде всего от уровня оплаты его труда. Последняя в свою очередь определяется положением в чиновничьей иерархии. Увязка оплаты с фактическим уровнем эффективности деятельности в государственном аппарате, как правило, крайне затруднена, поскольку сам этот уровень редко находит операциональное выражение. Чиновник обычно получает оклад, связанный с объемом и сложностью возложенных на него функций, масштабом контролируемых ресурсов, численностью подчиненных и т.п. Следовательно, при прочих равных условиях, его интересам отвечает увеличение того участка общественного сектора, на который распространяются его полномочия. Масштабность функций и подконтрольных ресурсов положительно сказывается и на престиже, которым пользуется служащий, на способности продвигать людей и решения, в которых он заинтересован, а при наличии коррупции — и на способности извлекать незаконные преимущества из своего служебного положения.

Даже если сфокусировать внимание на альтруистических устремлениях государственных служащих, есть основания считать, что чиновник, искренне преданный выполнению своей миссии, часто проявляет повышенный по сравнению с другими людьми спрос на соответствующие общественные блага. Например, профессиональным военнослужащим (в том числе бывшим, уже не заинтересованным в служебном продвижении и т.п.) нередко свойственно отдавать оборонным усилиям приоритет перед другими направлениями общественных расходов. Служащий, как и любой другой индивид, стремится к тому, чтобы

общественные блага производились в соответствии именно с его предпочтениями, и старается реализовать эти предпочтения в меру имеющихся у него возможностей.

Итак, *интересы государственных служащих порождают давление в пользу увеличения масштабов каждого из участков общественного сектора и, как результат, этого сектора в целом.* Имеются ли силы, в достаточной степени сдерживающие это давление?

Вообще говоря, каждый экономический субъект заинтересован собрать под своим контролем как можно больше ресурсов. Однако в условиях эффективного действия рыночных механизмов конкуренция служит фактором, который препятствует, например, производителю частного блага получить от его реализации больший объем ресурсов (дохода), чем это соответствовало бы предельной выгоде потребителя данного блага. Именно конкуренция выступает решающей предпосылкой достижения как аллокационной эффективности, так и Х-эффективности производства частных благ¹.

Между тем специализированные подразделения государственного аппарата, финансируемые из бюджета (их принято в теории называть «бюро»), находятся, как правило, в *монопольном положении*. Дело не только в том, что преодоление монополии за счет дублирования функций вызвало бы рост административных издержек. За специализацией бюро стоит, по сути, разделение властных полномочий государства. Если два разных органа способны, действуя от имени государства, принимать равно обязательные решения по одному и тому же вопросу, велик риск, что эти решения окажутся взаимоисключающими.

Условно говоря, бюро отвечает за производство отдельного вида общественных благ или программы перераспределения отдельного типа (либо за их определенные компоненты). Сотрудники бюро, будучи специалистами в данной конкретной области, как правило, лучше, чем кто-либо иной, способны судить об условиях направляемой и контролируемой ими деятельности, в том числе о связанных с нею издержках. В то же время ни их собственные мотивы, ни институциональная среда, в которой они находятся, не обеспечивают действенных стимулов минимизации этих издержек.

У. Нисканен² предложил следующую модель, предназначенную продемонстрировать возможность существенного избыточного

¹ Напомним, что аллокационная эффективность предполагает оптимальное распределение ресурсов между различными направлениями их потенциального использования, а Х-эффективность — минимизацию затрат на производство единицы продукции.

² Нисканен В. А. Особая экономика бюрократии. В кн.: Экономика благосостояния и общественный выбор // Вехи экономической мысли. Т. 4. Экономическая школа, 2004. Нисканен В. А. Бюрократы и политика. В кн.: Экономика благосостояния и общественный выбор // Вехи экономической мысли. Т. 4. Экономическая школа, 2004. Niskanen W. (1971). Bureaucracy and Representative Government. Chicago : Aldine-Atherton.

финансирования бюро при наличии информационной асимметрии между ним и теми, кто распределяет бюджетные средства. Пусть B — денежный эквивалент выгод, которые общество в лице парламента, правительства или других распоряжающихся бюджетом властей, воспринимает в качестве результата деятельности данного бюро. B является положительной функцией от масштабов деятельности бюро, например, от количества Q общественного блага, которое это бюро предоставляет. От Q зависят, очевидно, и совокупные издержки деятельности бюро C .

Модель Нисканена построена на предположении, что достаточно полной информацией о функции общих издержек $TC = C(Q)$ располагают только сотрудники бюро, стремящиеся добиться как можно большего бюджета. Зависимость совокупных выгод $TB = B(Q)$, разумеется, улавливается теми, кто осуществляет финансирование. Предполагается также, что указанные функции дважды дифференцируемы, причем в некотором интервале $B' > 0$, $B'' < 0$, $C' > 0$, $C'' > 0$.

Оптимальная с точки зрения финансирующей стороны аллокация ресурсов была бы достигнута при масштабе деятельности бюро Q_0 , таком, что $B'(Q_0) = C'(Q_0)$, т.е. при равенстве предельных выгод предельным издержкам. Однако финансирующая сторона, не зная формы функции TC , не способна надежно прогнозировать предельные издержки. В то же время она, естественно, не допустит, чтобы совокупные издержки превысили воспринимаемые выгоды. Следовательно, бюро может добиваться увеличения своего бюджета до тех пор, пока $C(Q)$ не сравняется с $B(Q)$.

Пусть бюро добросовестно стремится максимизировать приносимую им выгоду $B(Q)$ при заданных ограничениях, т.е. решает задачу оптимизации

$$\begin{aligned} B(Q) &\rightarrow \max \\ C(Q) &\leq B(Q) \end{aligned} \quad (4.8)$$

и максимум достигается при $Q = Q_1$. В силу информационной асимметрии именно таким окажется фактический объем деятельности. Между тем, решая задачу максимизации $B(Q)$ методом Лагранжа, получаем:

$$B'(Q_1) = \lambda / (1 + \lambda) C'(Q_1), \quad \lambda \geq 0. \quad (4.9)$$

В соответствии со сделанным выше предположением о возрастании издержек с ростом объема деятельности, $C'(Q_1) > 0$. Поскольку $\lambda \geq 0$, $0 \leq \lambda / (1 + \lambda) < 1$. Отсюда, из (4.9) следует строгое неравенство:

$$B'(Q_1) < C'(Q_1). \quad (4.10)$$

Таким образом, поскольку предельные издержки превышают предельные выгоды, налицо избыточные, с точки зрения финансирующей стороны, объем деятельности и размер бюджета.

Модель Нисканена становится особенно наглядной, если вслед за ее автором допустить, что B и C находятся в квадратичной зависимости от Q . Тогда B' и C' отображаются прямыми линиями (рис. 4.10, на котором по оси Y , фиксирующей денежный масштаб, откладываются величины предельных издержек и выгод). Оптимальный с точки зрения бюро масштаб деятельности Q_1 в этом случае вдвое превышает Q_0 . В самом деле, пусть $B(Q) = aQ - bQ^2$, а $C(Q) = cQ + dQ^2$. Соответственно $MB = a - 2bQ$, а $MC = c + 2dQ$.

Пусть при $Q = Q_1$ имеет место равенство $B = C$, т.е.:

$$aQ - bQ^2 = cQ + dQ^2,$$

$$\text{или } (a - c)Q = (b + d)Q^2.$$

Тогда,

$$Q_1 = (a - c)/(b + d). \quad (4.11)$$

При $Q = Q_0$ выполняется равенство $MB = MC$:

$$a - 2bQ = c + 2dQ, \text{ или } 2Q(b + d) = a - c.$$

Отсюда,

$$Q_0 = (a - c)/2(b + d). \quad (4.12)$$

Из равенств (4.11) и (4.12) следует, что при квадратичных формах функций издержек и выгод бюро производит объем Q_1 ровно вдвое больший, чем требуется с точки зрения оптимальной аллокации ресурсов.

На рис. 4.10 треугольники E и F равны между собой. Площадь первого из них соответствует излишку, обусловленному превышением B' над C' при $Q < Q_0$ (эта величина целиком представляет собой излишек

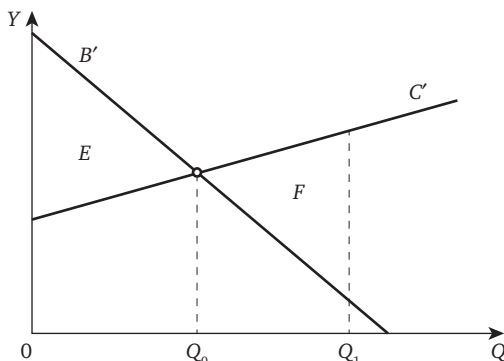


Рис. 4.10. Модель Нисканена: полное поглощение излишка потребителя

потребителя, поскольку понятие излишка производителя не релевантно рассматриваемой ситуации бюджетного финансирования). Площадь второго треугольника соответствует потерям от превышения C' над B' в интервале Q_0Q_1 . Легко видеть, что в модели Нисканена объем работы бюро и его финансирование увеличиваются до тех пор, пока не будет поглощен весь излишек потребителя.

Впрочем, возможна ситуация, когда предельная выгода от производства общественного блага падает до нуля, прежде чем излишек потребителя окажется полностью исчерпанным.

Такая ситуация изображена на рис. 4.11, где использованы те же обозначения, что на рис. 4.10. На рис. 4.11 площадь треугольника F меньше, чем площадь треугольника E . В подобных обстоятельствах масштаб деятельности бюро по производству рассматриваемого общественного блага будет соответствовать точке пересечения линии B' с осью Q . В то же время, согласно Нисканену, бюро будет стремиться увеличить совокупный масштаб своей деятельности за счет ее диверсификации, вторгаясь в сопряженные области.

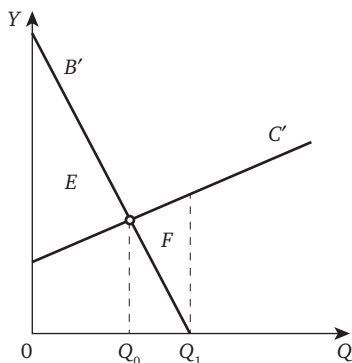


Рис. 4.11. Модель Нисканена: неполное поглощение излишка потребителя

Разумеется, модель Нисканена упрощает фактическое положение вещей. В частности, бюро на деле не обладают монополией на всю без исключения информацию, касающуюся формирования издержек. Однако до определенной степени информационная асимметрия имеет место в действительности. То же касается и нацеленности поведения бюро, предполагаемой в модели. Соответственно модель Нисканена фиксирует тенденцию, которая вполне реальна, хотя не обязательно является доминирующей.

4.10. Изъяны государства

Теория общественного выбора позволяет понять, что вмешательство государства не только не гарантирует достижение

Парето-оптимального состояния, но при определенных условиях может непосредственно порождать отклонения от него. В конечном счете последние становятся, как правило, результатами расхождений между интересами тех лиц, которые уполномочены действовать от имени государства, и интересами основной массы избирателей-налогоплательщиков. Ограниченность возможностей государства и специфика интересов, связанных с его собственным функционированием, — источники изъятий (провалов) государства, которые заключаются в неспособности обеспечить те или иные из потенциальных Парето-улучшений.

Сам по себе принуждающий характер действий, имманентно присущий государству, означает, что на поведение субъектов рынка накладываются дополнительные ограничения, у них искусственно изымаются некоторые экономические возможности, сужается пространство выбора. Под влиянием государства равновесные состояния достигаются не в тех точках, в которых они установились бы в результате свободного взаимодействия потребителей и производителей. Вообще говоря, принуждение непременно влечет потери для тех, кто вынужден под его воздействием отказываться от наиболее желательной для себя линии поведения. Именно такова, например, природа избыточного налогового бремени, о котором будет идти речь в ряде последующих глав. Однако принуждение может быть оправдано, если оно имеет корректирующий характер, закрывая возможности, реализация которых способна нанести в конечном счете ущерб либо лицам, которые ими непосредственно пользуются, либо, чаще, другим индивидам.

В экономической литературе отсутствует общепринятая типология провалов государства. Попытки создать ее, как правило, связаны с проведением параллелей между этими провалами и провалами рынка. Можно предложить, например, следующие аналогии.

Монополия представляет собой рыночную власть, обуславливающую субоптимальную аллокацию ресурсов. В то же время в сфере функционирования государства неэффективная аллокация часто возникает, как мы видели, в связи с эксплуатацией политической власти носителями специальных интересов. В обоих случаях в основе явления лежит отсутствие равного доступа к некоторым экономическим возможностям, будь то непосредственно материальные, трудовые или денежные ресурсы либо специфические правомочия.

Неполнота информации сказывается на эффективности действий не только участников рыночных сделок, но и участников политического процесса, а также разнообразных субъектов, стремящихся реагировать на политику государства. Достаточно указать на влияние, которое рациональное неведение оказывает на аллокацию ресурсов общественного сектора.

Среди информационных проблем, определяющих изъяны государства, как и изъяны рынка, важное место занимает *информационная асимметрия*. Именно она характерна, в частности, для взаимоотношений бюрократии с другими участниками общественного выбора. Информационные преимущества позволяют тем, кто ими владеет, отстаивать собственные интересы в ущерб интересам менее информированных субъектов (вспомним, например, модель Нисканена).

Суть проблемы *экстерналий* составляет неспособность рынка в ряде случаев обеспечивать взаимную адекватность индивидуальных выгод и издержек, стимулов и усилий, что влечет отклонения фактических масштабов той или иной деятельности от оптимальных значений. В сфере функционирования государства индивид, будь то избиратель, политик или чиновник, редко принимает на себя полные экономические последствия собственных действий. Так, решение политика или государственного служащего может обусловить существенные потери для многих предпринимателей и домашних хозяйств, при том что носитель власти не терпит какого-либо ущерба. Вместе с тем служащий, добившийся значительной экономии общественных ресурсов, обычно вознаграждается в размере, несопоставимо уступающем масштабам сэкономленных средств, а иногда способен даже проигрывать, например, в связи с уменьшением сферы влияния соответствующего бюро.

Итак, когда речь идет о формировании и использовании ресурсов государства, нередко проявляется *несоответствие между общественными выгодами и издержками и индивидуальными выгодами и издержками лиц, причастных к распоряжению этими ресурсами*. Такое несоответствие негативно влияет как на аллокационную эффективность, так и на Х-эффективность в общественном секторе.

Государство не имеет каких-либо решающих, универсальных преимуществ перед рынком. К государственному вмешательству в экономические процессы следует подходить сугубо прагматически, увязывая его в каждом конкретном случае с *конкретным соотношением изъёмов рынка и изъёмов государства*. Политическое решение тем обоснованнее, чем полнее выявлены и проанализированы те и другие изъяны, характерные для обстоятельств, в которых решение принимается, и его потенциальных последствий.

В реальном мире практически не встречаются ни безупречные рынки, ни безупречная политика. Как провалы рынка, так и провалы государства возникают едва ли не повсеместно. Наличие первых не является достаточным аргументом в пользу неограниченной активности государства, наличие вторых — достаточным аргументом в пользу его пассивности. Задача состоит в том, чтобы минимизировать потери, находя адекватное каждой специфической ситуации сочетание между функционированием рыночных сил и ограничивающим их принуждающим воздействием государства, если последнее вообще уместно.

Ключевые понятия

- Общественный выбор
- Коллективный выбор
- Политические институты демократии
- Единогласное принятие решений
- Внутренние и внешние издержки принятия коллективного решения
- Оптимальное большинство
- Простое большинство
- Строгое предпочтение
- Нестрогое предпочтение
- Равноценность альтернатив
- Теорема Мэя
- Циклическое голосование
- Профиль предпочтений
- Парадокс голосования
- Медианный избиратель
- Многомерные альтернативы
- Контрактная линия
- Идеальная точка
- Система Кондорсе
- Теорема Эрроу о невозможности
- Рациональный выбор
- Решающая коалиция
- Избиратель
- Политик
- Государственный служащий
- Рациональное неведение
- Фискальная иллюзия
- Представительная демократия
- Политические партии
- Безразличие
- Отчуждение
- Концентрация предпочтений
- Симметричное и асимметричное распределение позиций избирателей
- Унимодальное и полимодальное распределение позиций избирателей
- Поляризация предпочтений избирателей
- Обмен голосами
- Группы специальных интересов
- Лоббирование
- «Эксплуатация больших малыми»
- Охватывающий интерес
- Охватывающая группа
- Перераспределительная коалиция
- Погоня за рентой
- Рассеяние ренты
- Политический деловой цикл
- Модель Нисканена
- Изъяны (провалы) государства

Вопросы к главе

1. В чем состоят общие черты и различия между индивидуальным и коллективным выбором?
2. С каким критерием эффективности органически связана процедура единогогласного принятия решений?
3. Чем определяется оптимальное большинство голосующих?
4. Как формулируется и доказывается теорема Мэя?
5. В чем состоит парадокс Кондорсе?
6. Что представляет собой теорема о медианном избирателе?
7. Как процедуры коллективного принятия решений связаны с упорядоченным разрешением конфликтов?
8. При каких условиях выбор называется рациональным?
9. Как формулируется и доказывается теорема Эрроу?
10. Каковы основные роли, выполняемые индивидами в системе политических институтов государства?
11. В чем заключается феномен рационального неведения?
12. Почему отчуждение избирателей может вести к отклонению коллективного выбора от медианной позиции?
13. При каких условиях обмен голосами ведет к повышению аллокационной эффективности?
14. Что определяет влияние групп специальных интересов?
15. Почему погоня за рентой ведет к чистым потерям для общества?
16. Что вызывает политический деловой цикл?
17. Почему интересы бюрократии могут определять расточительное использование ресурсов общественного сектора?
18. Каковы основные типы провалов государства?

Литература

1. Бреннан, Дж. Причина правил: конституционная политическая экономия / Дж. Бреннан, Дж. Бьюкенен. — СПб. : Изд-во СПб. ГУ экономики и финансов; СПб. : Экономическая школа; М. : ИД ГУ ВШЭ, 2005.
2. Бьюкенен, Дж., Таллок, Г. Расчет согласия: Логические основания конституционной демократии. В кн.: Бьюкенен Дж. Сочинения. М. : Таурус Альфа, 1997.
3. Бьюкенен, Дж. Границы свободы : Между анархией и Левиафаном / Дж. Бьюкенен. — В кн. : Бьюкенен Дж. Сочинения. — М. : Таурус Альфа, 1997.
4. Мюллер, Д. Общественный выбор — III / Д. Мюллер. — М. : ИД ГУ ВШЭ, 2007.
5. Нисканен, В. А. Бюрократы и политика / В. А. Нисканен. — В кн.: Экономика благосостояния и общественный выбор. Вехи экономической мысли. Т. 4. — М. : Экономическая школа, 2004.
6. Нисканен, В. А. Особая экономика бюрократии / В. А. Нисканен. — В кн.: Экономика благосостояния и общественный выбор. Вехи экономической мысли. Т. 4. — М. : Экономическая школа, 2004.
7. Олсон, М. Бюрократия / М. Олсон. — М. : ИНФРА-М, 2004.
8. Олсон, М. Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагнация и социальный склероз / М. Олсон. — Новосибирск : ЭКОР, 1998.

9. Олсон, М. Логика коллективных действий / М. Олсон. — М. : ФЭИ, 1995.
10. Таллок, Г. Общественные блага, перераспределение и поиск ренты / Г. Таллок. — М. : ИЭП им. Е. Т. Гайдара, 2011.
11. Таллок, Г. Потери благосостояния от тарифов, монополий и воровства / Г. Таллок. — В кн.: Экономика благосостояния и общественный выбор. Вехи экономической мысли. Т. 4. — М. : Экономическая школа, 2004.
12. Эрроу, К. Д. Коллективный выбор и индивидуальные ценности / К. Д. Эрроу. — М. : ИД ГУ ВШЭ, 2004.
13. Эрроу, К. Д. Экономическая теория и гипотеза рациональности / К. Д. Эрроу. — М. : ИНФРА-М, 2004.
14. Bhagwati, J. (1982). Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities // Journal of political Economy. — V. 90. — P. 988—1002.
15. Frey, B., Schneider, F. (1978). An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the U.S. // Review of Economics and Statistics. — V. 60. — P. 174—183.
16. Frey, B., Schneider, F. (1978b). A Politico-Economic Model of the United Kingdom // Economic Journal. — V. 88. — P. 243—253.
17. Krueger, A. (1974). The political economy of the rent-seeking society // American Economic Review. — V. 64. — № 3. — P. 291—303.
18. May, K. (1952). A Set of Independent, Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision // Econometrica. — V. 20. — P. 680—684.
19. Niskanen, W. (1971). Bureaucracy and Representative Government. Chicago : Aldine-Atherton.

В главе вводятся основные понятия теории налогообложения, а также подробно рассматриваются факторы, влияющие на распределение и перемещение налогового бремени.

В результате изучения материалов данной главы студент должен:

знать

- основные критерии, используемые для характеристики налоговой системы страны;
- различия в перемещении налогового бремени на конкурентном и монополизированном рынках благ;
- особенности распределения налогового бремени для прямых и косвенных налогов;

уметь

- анализировать распределение налогового бремени между различными экономическими агентами; налогообложение в контексте частного и общего равновесия;

- оценивать избыточное налоговое бремя для различных типов налогов;

владеть

- навыками графического анализа перемещения налогового бремени и возникновения избыточного налогового бремени в различных условиях.
-

5.1. Доходы государства

Доходы субъекта рыночной экономики, как правило, формируются за счет использования принадлежащих ему факторов производства и безвозмездных поступлений со стороны (трансфертов). Для большинства субъектов этот второй путь не характерен. Исключения составляют главным образом нетрудоспособные члены общества и некоторые некоммерческие, в основном благотворительные, организации. Однако когда речь идет о государстве, законное право принуждения позволяет безвозмездно получать преобладающую часть средств, необходимых для финансирования общественного сектора. Это достигается с помощью *налогов*, под которыми в широком контексте подразумеваются *все виды доходов, аккумулируемых государством на регулярной основе с помощью принадлежащего ему права принуждения*.

**Источники
государственных
доходов**

На физических и юридических лиц государством возлагаются налоговые обязательства, т.е. установленные законом требования регулярно уплачивать определенные суммы в те или иные государственные фонды. Вообще говоря, налоги могут быть не только денежными, но и натуральными. Близкую к налогам природу имеют так называемые натуральные повинности, в частности воинская обязанность. Характерно, что натуральные налоги и повинности взаимозаменяемы с денежными налогами в качестве средств обеспечения общественного сектора ресурсами. Так, отмена всеобщей воинской обязанности предполагает финансирование профессиональной армии за счет налогов. Однако в современных условиях именно денежные налоговые поступления имеют наибольшее значение.

С точки зрения теории все денежные фонды, находящиеся в распоряжении государства (если они не обособлены в качестве средств предприятий) объединяются понятием бюджет в широком смысле слова. На практике различаются бюджет (точнее, бюджеты разного уровня) и государственные и муниципальные внебюджетные фонды. Последние имеют целевой характер, т.е. предназначены для финансирования каких-либо специфических нужд, и обособлены от общего бюджета посредством закрепления за ними особых источников финансирования. Таков, например, Пенсионный фонд РФ.

Налоговые поступления в наибольшей степени отвечают природе государства. Однако наряду с ними ресурсы общественного сектора пополняются за счет неналоговых поступлений. Их важнейший источник — государственное предпринимательство, т.е. прибыльное использование ранее накопленных ресурсов. В развитых странах доля налоговых поступлений в доходах общественного сектора, как правило, превышает 80%, а в ряде стран составляет более 90%.

В табл. 5.1 приведены данные о доле налоговых поступлений в ВВП некоторых развитых стран. Как видно из таблицы, во многих странах эта доля составляет около 40% ВВП, что означает весьма существенное участие государства в экономике страны. Вместе с тем, тенденция уменьшения размеров госсектора наблюдается и здесь — за последнее десятилетие практически во всех странах доля налоговых поступлений в ВВП снизилась.

Таблица 5.1. Доля налоговых поступлений в ВВП, %

Страна	1985	2000	2010
Великобритания	37,0	36,3	35,0
Германия	36,1	37,5	36,3
Дания	46,1	49,4	48,2
Ирландия	36,4	31,2	28,0
Италия	33,6	42,2	43,0
Канада	32,5	36,5	31,0
Норвегия	42,6	42,6	42,8
США	25,6	29,5	24,8
Франция	42,8	44,4	42,9
Швеция	47,4	51,4	45,8
Япония	27,1	27,0	26,9 (2009)
Всего по странам ОЭСР	32,5	35,3	33,8 (2009)

Источник: OECD. Revenue statistics 1965—2010. OECD. 2011.

Типология и классификация налогов

Подходов к классификации налогов может быть несколько. В данной главе будут рассмотрены основные пять:

- 1) по объекту налогообложения — прямые, косвенные;
- 2) по отношению к стоимости — аккордные, специфические, стоимостные;
- 3) по направленности использования — маркированные, немаркированные;
- 4) по уровню налоговой компетенции — федеральные, региональные, местные;
- 5) по характеру налогообложения — прогрессивные, пропорциональные, регрессивные.

Классификация по объекту налогообложения. Источником налоговых поступлений государства являются доходы граждан и организаций. Однако объектами налогообложения могут быть не только доходы. В этом качестве способны выступать, в частности, имущество, принадлежащее налогоплательщику, приобретенные или проданные

им товары, использованные ресурсы и т.д., если по отношению к ним определяются налоговые обязательства — установленные законом обязанности по уплате налога, например, в расчете на единицу прибыли, объем продаж изделий или площадь земельного участка. Выбирая тот или иной объект налогообложения и распределяя налоговые обязательства, государство стремится не только использовать разнообразные пути пополнения бюджета, но и воздействовать на поведение плательщиков.

В зависимости от объекта обложения различают налоги *прямые* и *косвенные*. Первыми облагаются непосредственно физические и юридические лица, их доходы или имущество, вторыми — ресурсы, деятельность, товары и услуги. В Российской Федерации наибольшее значение среди прямых налогов имеют налог на прибыль предприятий и организаций и подоходный налог с физических лиц. Среди важнейших косвенных налогов следует назвать налог на добавленную стоимость, акцизы, таможенные пошлины.

Классификация по отношению к стоимости. Налоговые обязательства, т.е. установленные законом обязанности по уплате налога, иногда определяются фиксированной суммой в расчете на единицу того или иного товара, работы, услуги, потребленного ресурса и т.п. Например, в ряде стран акцизы на спиртные напитки устанавливаются исходя из содержания в них чистого алкоголя, причем последний облагается фиксированной суммой в расчете на литр. Различия в стоимости конкретных напитков, равно как и в стоимости используемых при их производстве сортов спирта, при этом роли не играют. Точно так же, акцизный налог на табачные изделия устанавливается в расчете на 1000 штук сигарет. Если налог исчисляется путем умножения ставки, выраженной в денежных единицах, на количество облагаемых товаров (или других благ), выраженное в натуральных единицах, он называется *специфическим*. В данном случае сумма собранного налога может быть рассчитана как:

$$T = tQ, \quad (5.1)$$

где t — ставка специфического налога в денежном выражении, Q — количество блага в физическом выражении.

Чаще все же налоговые обязательства устанавливаются в процентах от стоимости облагаемых объектов. Если налог исчисляется путем умножения ставки, выраженной в процентах (долях), на величину стоимости товаров, услуг, работ, ресурсов и т.п., то налог является *стоимостным*.

$$T = \tau PQ, \quad (5.2)$$

где τ — ставка стоимостного налога в процентах, PQ — стоимость блага в денежном выражении.

Стоимостные налоги иначе называют *адвалорными*. Наиболее распространенные примеры стоимостного налога — налог на добавленную стоимость (НДС), которым облагается большинство товаров и услуг; налог на доходы физических лиц (НДФЛ), которым облагается заработная плата.

Аккордные налоги представляют собой фиксированную сумму денег, никак не зависящую от стоимости блага. В данном случае $T = \text{const}$. В качестве примера можно привести гербовый сбор или плату за лицензию.

Классификация по направленности использования. Еще одним основанием классификации налогов выступают цели их взимания. Преобладающая часть налогов в современном обществе поступает в бюджет, который расходуется как единый фонд средств, обеспечивающих финансирование разнообразных нужд государства. Так, применительно к государственному бюджету Российской Федерации не имеет смысла вопрос о том, за счет какого именно налога финансируется, например, оборона в отличие от образования. Однако в общем ряду налогов выделяются целевые.

Целевые налоги предназначены для финансирования конкретных программ общественных расходов, которые определяются уже в момент введения того или иного налога. Использование поступлений от такого налога в каких бы то ни было иных целях не допускается. Целевые налоги принято называть *маркированными*.

Чаще всего маркированные налоги зачисляются в государственные и муниципальные внебюджетные фонды. Последние, собственно, и создаются, чтобы обособить средства, собираемые для использования в заранее фиксированных целях, от прочих средств, находящихся в распоряжении государства, которые могут расходоваться на различные цели в зависимости от решений органов, утверждающих бюджет.

Примерами маркированных налогов служат платежи в фонды общественного страхования (например — в Пенсионный фонд, Фонд обязательного медицинского страхования), а также местные целевые сборы на благоустройство территории и т.п. Выполняя свои обязательства по платежам в пенсионный фонд или фонд социального страхования, налогоплательщик твердо знает, на что будут израсходованы уплачиваемые средства. В этом состоит преимущество маркированных налогов.

К разряду *немаркированных* относятся налог на добавленную стоимость, налог на прибыль предприятий и организаций, подоходный налог с физических лиц, налоги на имущество и многие другие. Главное достоинство немаркированных налогов состоит в том, что они позволяют, сохраняя стабильность налоговой системы, осуществлять гибкую бюджетную политику путем перераспределения государственных доходов между различными направлениями их использования. В то же время преобладание стабильных немаркированных налогов

означает, что государственные органы в существенной мере автономны по отношению к избирателям (налогоплательщикам) в определении приоритетных направлений развития общественного сектора. Гибкость бюджетной политики государства достигается в значительной степени за счет того, что для принятия каждого отдельного решения не требуется выявлять предпочтения основной массы избирателей.

При прочих равных условиях удельный вес немаркированных налогов тем выше, чем сильнее проявляется рациональное неведение избирателей. Последнее благоприятствует «приобретению» налогоплательщиками общественных благ и перераспределительных программ не по отдельности, а в больших «пакетах». Соответственно граждане как бы выделяют государству лимит расходов, в пределах которого полномочные органы формируют конкретный бюджет.

В идеале первичным было бы выявление готовности платить за каждое отдельное общественное благо. С изменением равновесного состояния в сфере производства конкретного блага менялись бы и платежи, предназначенные для его финансирования. Это естественно было бы оформлять с помощью соответствующих целевых налогов, размер которых фиксировал бы колебания спроса. Однако в действительности условия общественного выбора таковы, что два аспекта единого, по сути, процесса определения требований к общественному сектору во многом обособляются друг от друга.

Классификация по уровню налоговой компетенции. В федеративных государствах налоги могут устанавливаться на каждом уровне власти — *федеральные, региональные, местные*. В унитарных государствах налоги также могут собираться на разных уровнях — центральном и местном. Критерием отнесения налога к тому или иному уровню является право того или иного правительства устанавливать налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, а также льготы по уплате налогов. Следует отметить, что собранная сумма налога может зачисляться в бюджет другого уровня или делиться между бюджетами разных уровней, что прописывается в законе о бюджете. В гл. 2 части I Налогового кодекса Российской Федерации в ст. 13—15 приведен перечень налогов разных уровней. Согласно ему, федеральными налогами являются налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на доходы физических лиц, единый социальный налог, налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, водный налог, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов, государственная пошлина; региональными — налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес, транспортный налог; местными — земельный налог, налог на имущество физических лиц¹.

¹ URL: <http://www.nalkodeks.ru>

Классификация по характеру налогообложения. Еще одна важная классификация налогов основана на том, как изменяется удельный вес налогового платежа в доходе с увеличением последнего. С этой точки зрения различаются *прогрессивные, регрессивные и пропорциональные* налоги. Прогрессивный налог растет быстрее дохода, регрессивный — медленнее, а доля пропорционального налога в доходе остается неизменной независимо от того, насколько велик доход. Если сравнить удельные веса налога в доходах двух одинаковых по численности групп населения, первая из которых получает больше средств, чем вторая, то при прогрессивном налогообложении этот показатель будет выше у первой группы, при регрессивном — у второй, а при пропорциональном он окажется одинаковым для обеих групп.

Следует подчеркнуть, что в теории государственных финансов понятия пропорционального, прогрессивного и регрессивного налогообложения обычно используются, именно когда речь идет о том, как налог влияет на величину располагаемого дохода плательщика, а не просто о шкале, по которой непосредственно исчисляются налоговые обязательства. Обратимся к примеру. Пусть на некоторую группу товаров установлен акциз в размере 10% к цене. Есть ли основания для вывода, что в данном случае плательщики имеют дело с пропорциональным налогом? Если товарная группа, о которой идет речь, состоит из ювелирных изделий, которые приобретаются в основном лицами с высокими доходами, то, по-видимому, эти лица и окажутся в наибольшей степени затронутыми акцизом. В подобных обстоятельствах 10%-ный акциз представляет собой прогрессивный налог. Если по такой же шкале акциз установлен на товары, приобретаемые в основном малообеспеченными, то он окажется регрессивным. Так, в США группы населения с низкими доходами потребляют относительно больше табачных изделий, чем высокообеспеченные, и в результате налогообложение табака регрессивно.

Долю дохода налогоплательщика, которая изымается в виде налога, принято называть нормой налогообложения. Различают среднюю и предельную нормы налога (налогообложения). Средняя норма равна удельному весу налога во всем доходе налогоплательщика, иначе говоря, отношению суммы налога к размеру дохода. Предельная норма представляет собой долю налога в дополнительной единице дохода, иными словами, производную налога по доходу.

Итак, если Y — доход налогоплательщика, а T — сумма, уплачиваемая им в виде налога, то:

$$\text{средняя норма налогообложения } ATR = T/Y, \quad (5.3)$$

$$\text{предельная норма налогообложения } MTR = dT/dY. \quad (5.4)$$

Прогрессивные, пропорциональные и регрессивные налоги различаются соотношениями средних и предельных норм обложения.

При пропорциональном налогообложении предельная норма равна средней, при прогрессивном — превышает среднюю, а при регрессивном не достигает средней.

На первый взгляд при прогрессивном налогообложении предельная норма должна непременно возрастать по мере увеличения дохода, а при регрессивном — уменьшаться с его ростом. Однако это вовсе не следует из приведенных выше определений.

Пусть речь идет, например, о подоходном налоге с граждан, построенном следующим образом. Первые R единиц дохода освобождаются от налога, а средства, получаемые налогоплательщиком сверх этой суммы, облагаются по ставке t . Таким образом,

при $Y < R \cdot ATR = MTR = 0$;

при $Y > R \cdot MTR = t$, $ATR = t(Y - R)/Y = MTR - R/Y$.

С увеличением Y средняя норма (ATR) повышается, никогда не достигая, впрочем, величины MTR . Налицо прогрессивное налогообложение с постоянной предельной нормой.

Налог с постоянной предельной нормой может быть и регрессивным. Допустим, например, что все граждане независимо от уровня дохода обязаны вносить в бюджет фиксированную сумму T^* , а сверх того — выплачивать по $t\%$ дохода. Тогда

$$MTR = t, ATR = (T^* + tY)/Y = MTR + T^*/Y.$$

Поскольку существенно именно соотношение предельной и средней нормы, понятия прогрессивного, пропорционального и регрессивного налога применимы не только к стоимостному, но и к специфическому налогообложению.

Вместе с тем, когда речь идет о стоимостных налогах, термины «прогрессивный», «регрессивный» и «пропорциональный» иногда применяют, характеризуя непосредственно построение налоговых обязательств, а именно зависимость ставки от налогооблагаемой базы. В этом смысле говорят, например, о прогрессивном налогообложении прибыли, если с ростом размера прибыли ставка налога повышается.

Структура налогов в развитых странах и в России

Налоговые системы развитых стран по структуре налогов во многом похожи. В табл. 5.2 представлены данные о доле отдельных налогов в общих налоговых поступлениях в некоторых странах ОЭСР. В столбцах представлены основные налоги, используемые в развитых странах. Стоит отметить наличие двух видов налогообложения труда — обязательные взносы на общественное страхование и налоги на фонд заработной платы (на рабочую силу). С точки зрения объектов они близки, но в первом случае имеются в виду маркированные, а во втором — немаркированные налоги. Во многих странах, в том числе и в России, немаркированное налогообложение фонда заработной платы не применяется.

Таблица 5.2. Структура налогообложения в странах ОЭСР в 2009 г. по объектам налогообложения, % от общей суммы налоговых поступлений

Страна	Налог на доход и прибыль (Taxes on income and profit)	Взносы в фонды общественного страхования (Social security contributions)	Налоги на фонд заработной платы/ on payroll and workforce)	Налоги на собственность (Taxes on property)	Налоги на товары и услуги (Taxes on goods and services)
Великобритания	38,6	19,7	0,0	12,2	29,0
Германия	28,9	38,7	0,0	2,3	29,7
Дания	61,2	2,1	0,5	3,9	32,0
Ирландия	36,3	20,1	0,8	5,9	36,4
Италия	32,7	31,7	0,0	6,2	24,3
Канада	47,3	15,6	2,2	11,1	23,8
Норвегия	48,5	23,4	0,0	2,9	27,8
США	40,6	27,2	0,0	13,7	18,5
Франция	20,7	39,3	3,2	8,0	25,1
Швеция	35,3	24,5	8,5	2,4	28,9
Япония	29,6	40,9	0,0	10,1	19,1
Всего по странам ОЭСР	33,5	26,6	1,1	5,5	32,5

Источник: OECD. Revenue statistics 1965—2010. OECD. 2011.

При значительном несхождении ситуаций в разных странах, в целом наблюдается тенденция снижения удельного веса налогов на товары и услуги, на имущество и на доходы корпораций при росте доли отчислений на общественное страхование и относительной стабильности доли налогообложения личных доходов.

В России, как и в других странах с рыночной экономикой, доходы государства формируются преимущественно за счет налогообложения. Структура государственных доходов Российской Федерации представлена в табл. 5.3.

Таблица 5.3. Поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации по видам в 2010 г.

Виды поступлений	% от всех поступлений
Налог на прибыль организаций	23,15
Налог на доходы физических лиц	23,35
Налог на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, ввозимые из Республики Беларусь и Республики Казахстан	18,06
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации	5,76
Налоги на имущество	8,19
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	18,80
Прочие налоговые поступления	2,69
<i>Всего</i>	100

Источник: Росстат.

Как видно из табл. 5.3, важнейшими источниками средств для функционирования общественного сектора в нашей стране являются прямые налоги — на прибыль организаций и на доходы физических лиц — почти половина налоговых доходов. Немаловажную роль также играют косвенные налоги — на добычу полезных ископаемых и налог на добавленную стоимость. За последнее десятилетие в структуре налоговых доходов произошли существенные изменения. Если в 90-е гг. XX в. в доходах бюджета преобладали косвенные налоги (прежде всего, НДС и акцизы), то к концу первого десятилетия XXI в. увеличилась роль прямых налогов, а среди косвенных большую роль стал играть налог на добычу полезных ископаемых. В целом, можно отметить наличие тенденции сближения структуры доходов бюджета РФ со структурой доходов в развитых странах (см. табл. 5.2).

5.2. Критерии оценки налоговой системы

Любые аспекты функционирования общественного сектора, в том числе и относящиеся к налогообложению, должны, как уже было показано, оцениваться с позиций экономической эффективности

и социальной справедливости. Вместе с тем в силу изъянов государства абсолютно эффективные решения, как правило, недостижимы. Так, налоги, за счет которых финансируется производство общественных благ, практически невозможно установить на уровне цен Линдаля, упоминавшихся выше в гл. 3. Это связано как с проблемой выявления предпочтений, так и с чрезвычайно высокими издержками, которых потребовала бы индивидуализация налогов.

Нереально было бы также претендовать на абсолютно полную реализацию в налоговой системе принципов справедливости. Представления индивидов о справедливости не совпадают друг с другом. Позиция общества формируется в ходе политического процесса и практически всегда отличается некоторой расплывчатостью и, более того, непоследовательностью. По природе своей политика государства в отношении разных слоев населения представляет компромисс, зачастую довольно зыбкий, и, во всяком случае, ей не присуща та четкость, которой обладают, например, бентамианская или роулсианская концепции функции общественного благосостояния.

Именно потому, что на практике невозможно построить идеальную налоговую систему, налогообложение в разных странах не следует единому шаблону. Однако недостижимость идеального состояния не означает, конечно, что любой подход к формированию доходов государства не лучше и не хуже другого. Нужны и действительно существуют практически ориентированные критерии, позволяющие сравнивать различные подходы, отсекаать заведомо худшие варианты, фиксировать преимущества и недостатки каждого конкретного налога. Ни один из подобных критериев заведомо не является безукоризненным. Более того, они могут до некоторой степени противоречить друг другу. Ведь критерии призваны отразить как требования эффективности, так и требования справедливости, которые не совпадают между собой¹.

Перечень этих критериев может определяться по-разному. Мы следуем описанию, предложенному Нобелевским лауреатом, американским ученым Джозефом Стиглицем². Учитывая дилемму равенства-эффективности, критерии оценки налоговых систем можно сгруппировать следующим образом:

I. Справедливость:

- 1) относительное равенство налоговых обязательств.

II. Эффективность:

- 1) нейтральность;
- 2) гибкость;
- 3) организационная простота;
- 4) прозрачность.

¹ О дилемме эффективность-справедливость говорилось в гл. 3.

² Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. М. : Издательство МГУ и ИНФРА-М, 1997.

Остановимся на каждом из критериев подробнее.

Относительное равенство налоговых обязательств. Этот критерий предполагает распределение налогов в соответствии с ясно выраженными и одобряемыми обществом подходами к справедливости, а также отсутствие дискриминации. Коль скоро речь идет о равенстве, ясно, что рассматриваемому принципу не отвечало бы возложение на всех членов общества налоговых обязательств, которые были бы количественно равны друг другу в абсолютном выражении. Требуется равенство относительное, которое определяется, сообразуясь с некими шкалами, соответствующими представлениям общества о справедливости.

Относительное равенство обязательств достигается за счет равенства по горизонтали и по вертикали. **Равенство по горизонтали** означает, что с налогоплательщиков, находящихся в одинаковом положении, взимается одинаковый налог. **Равенство по вертикали** означает, что налоги, которые уплачиваются лицами, находящимися в разном положении, дифференцируются в соответствии с этим положением.

Теории социальной справедливости, рассмотренные в гл. 3, опираются, в основном, на понятие вертикального равенства, поскольку речь, чаще всего, идет о распределении дохода между богатыми и бедными индивидами. Вместе с тем, понятие горизонтального равенства не менее важно, хотя и более труднодостижимо на практике. Связано это с самими понятиями одинакового положения и одинакового отношения к налогоплательщикам. Предположим, что два индивида с равными доходами различаются в предпочтениях относительно чтения. Один из них любит читать классику, а другой — современных авторов. Будет ли несправедливой налоговая система, если налоги на книги одного типа выше, чем на другого? Интуитивно кажется, что да. Но с другой стороны, каждому индивиду доступны оба вида книг, поэтому налоговая система не является дискриминирующей, она не проводит различий между индивидами. Если предположить, что различия в предпочтениях экономически значимы, то невозможно будет построить налоговую систему, соблюдающую принцип горизонтального равенства.

Это не означает, что понятие горизонтального равенства бесполезно. Напротив, установив четкие критерии, можно будет достичь большей справедливости при построении налоговой системы. Практически во всех странах мира при установлении налоговых ставок нет дискриминации по полу и расе. При этом, ставки могут различаться в зависимости от возраста и семейного положения. Например, в некоторых европейских странах люди старше 65 лет получают льготы по налогообложению. Могут различаться ставки для одиноких людей и состоящих в браке, для бездетных и имеющих детей. Таким образом, достижение горизонтального равенства зависит от того, как именно определены группы людей, находящихся в одинаковом

положении — только на основании полученного дохода, либо же с учетом других индивидуальных характеристик.

В целом, при определении налоговых обязательств индивида используются два различных принципа.

Первый из них — **принцип получаемых выгод**. Согласно ему, платежи дифференцируются в соответствии с теми преимуществами, которые получает конкретный плательщик от деятельности государства, финансируемой за счет данного налога. Принцип получаемых выгод применяется по отношению к некоторым маркированным налогам. Например, в Российской Федерации, как и в ряде других стран, содержание, ремонт, реконструкция и строительство автомобильных дорог общего пользования осуществляется за счет специальных целевых платежей, которые концентрируются в федеральном и территориальных дорожных фондах. В России в эти фонды поступают налоги с реализации горюче-смазочных материалов, с пользователей автомобильных дорог, с владельцев транспортных средств и некоторые другие. Предполагается, что, например, те, кто расходует больше горючего, относительно больше получают от строительства дорог и поддержания их в хорошем состоянии.

Принцип получаемых выгод представляется достаточно естественным. Однако на практике он не является доминирующим. Его трудно реализовать, когда речь идет о немаркированных налогах. Некогда А. Смит писал, что богатые должны нести большее налоговое бремя, чем бедные, поскольку государство охраняет богатство и в большей степени заботится о привилегированных членах общества. Говоря современным языком, это была попытка применить принцип получаемых выгод к налогообложению имущества и доходов. Однако подобная аргументация, несомненно, уязвима, тем более что сейчас во всех странах весьма существенная часть государственных средств целенаправленно расходуется на поддержку малообеспеченных.

Когда речь идет об общественных благах, выгоды, достающиеся отдельному плательщику, зачастую трудно идентифицировать. Поэтому даже в отношении маркированных налогов применить рассматриваемый принцип не всегда легко. Даже если принцип получаемых выгод применяется, фактически используется информация скорее об объемах потребления, чем о выгодах как таковых. Последние в соответствии с экономической теорией определяются не непосредственно количеством потребленного блага, а его полезностью. Наконец, принцип получаемых выгод заведомо непригоден, когда речь идет о налоговом финансировании перераспределительных программ. Сама их природа предполагает, что платежи и выгоды распределяются среди членов общества принципиально по-разному.

В силу отмеченных обстоятельств большая часть налогов формируется на основе иного принципа, а именно **принципа платежеспособности**.

Согласно этому принципу налоговое бремя должно распределяться в соответствии с экономическими возможностями плательщиков.

Впервые развернутое обоснование данного принципа было предложено Дж. С. Миллем, который при этом, во-первых, явным образом апеллировал к идее справедливости и, во-вторых, выдвигал концепцию «равной жертвы для общей цели». Эта концепция опирается на представление о том, что одна и та же денежная сумма имеет меньшую ценность для богатого, чем для бедного, так что неодинаковые по размеру платежи могут соответствовать субъективно одинаковым пожертвованиям на нужды общества со стороны индивидов, не равных по своему имущественному положению.

Принцип платежеспособности несомненно соответствует широко распространенным представлениям о справедливости. Это объясняет стремление применять данный принцип максимально последовательно. Однако на практике вряд ли возможно реализовать его безупречным образом, поскольку при тщательном анализе обнаруживается, что сам он не столь ясен, как представляется на первый взгляд.

Не говоря уже о том, что сопоставимость индивидуальных полезностей является весьма сильным допущением, концепция равной жертвы ведет к разным выводам в зависимости от того, имеется ли в виду равенство средних или предельных потерь. Кроме того, применительно к финансированию перераспределительных программ эта концепция фактически столь же неприложима, как и принцип получаемых выгод.

В силу этого принцип платежеспособности воплощается в жизнь на основе сугубо политического выбора той или иной меры соответствия между размером дохода либо имущества, с одной стороны, и платежей в бюджет — с другой. Применяется ли в стране пропорциональный или прогрессивный подоходный налог, и насколько высоки его ставки, зависит от конкретных представлений о справедливости, получивших наибольшую политическую поддержку в том или ином периоде. Например, в России до 2000 г. включительно действовала прогрессивная шкала подоходного налога с верхней ставкой 30%, а с 2001 г. была введена плоская шкала с единой ставкой 13% независимо от размера дохода. В США применяется прогрессивная система налогообложения, максимальная ставка подоходного налога достигала 80—90% в 1950-е гг., а в настоящее время составляет около 40%.

Самостоятельную проблему составляет полнота учета платежеспособности. Относительно легче оценивать денежные доходы, чем доходы, поступающие в натуральной форме. Если последние не принимаются во внимание, то фактически стимулируются бартерные операции и предоставление работникам дополнительных льгот в неденежной форме (англ. — *fringe benefits, non-pecuniary benefits*) взамен повышения заработной платы. К разряду неденежных выгод могут относиться, например, оплаченные компанией

обеда в заводской столовой, оздоровительные, культурные, транспортные услуги, дополнительная медицинская или пенсионная страховка. Распространенность дополнительных льгот объясняется прежде всего именно тем, что их труднее обложить налогами, чем денежные выплаты. Однако налоговое законодательство, как правило, все же предусматривает тот или иной порядок обложения бартера и хотя бы некоторых наиболее распространенных типов дополнительных льгот.

Еще сложнее обстоит дело с доходами, формируемыми в домашнем хозяйстве. При высоком налогообложении денежных доходов в форме подоходного налога или налога на добавленную стоимость выгоднее, например, готовить пищу или стирать белье дома, чем зарабатывать дополнительные деньги на приобретение соответствующих услуг. Между тем, строго говоря, уровень благосостояния, а значит, и способность платить налог не зависит оттого, было ли конкретное благо куплено на рынке или произведено в домашнем хозяйстве. Здесь мы возвращаемся к проблеме адекватной оценки полного дохода, которая уже затрагивалась в гл. 3 (подход Хэйга — Симмонса).

Наконец, даже полный объем потребления материальных и нематериальных благ не дает исчерпывающей характеристики благосостояния человека. Так, самостоятельной ценностью обладает досуг. Допустим, некто предпочитает отказываться от прироста заработка в пользу досуга. Можно ли с определенностью утверждать, что уровень благосостояния такого индивида заведомо ниже, чем у другого, который получает немного более высокий денежный доход, поскольку постоянно берется за сверхурочную работу, подрабатывает даже по выходным? Отрицательный ответ на этот вопрос делает не вполне бесспорным тезис о том, что способность платить налоги, т.е. в определенной мере жертвовать факторами индивидуального благосостояния ради общественных нужд, соответствует размеру дохода или имущества.

Определенное значение для оценки способности платить налоги имеют также различия в размере *вынужденных расходов*. Так, если индивиду приходится затрачивать значительную часть заработка на оплату медицинских услуг, справедливо ли облагать его таким же подоходным налогом, как более здорового человека? Можно предположить, что, при прочих равных условиях, для последнего характерны как более высокий фактический уровень благосостояния (если сравнение вообще правомерно), так и более широкие возможности аллокации зарабатываемых средств. Обсуждение подобных вопросов переносится в практическую плоскость, когда речь идет о налоговых льготах. Так, в ряде стран расходы на лечение вычитаются из базы, облагаемой подоходным налогом. Вместе с тем очевидно, что аргументы, используемые в рамках подобных дискуссий, теоретически уязвимы. Дает о себе знать неустраняемая при сравнении экономического положения индивидов проблема сопоставимости значений их функций

полезностей, и к тому же грань между вынужденными и прочими расходами можно проводить по-разному.

Принцип платежеспособности, как и принцип получаемых выгод, не позволяет выработать однозначные и универсальные рекомендации о построении налоговой системы. Это закономерно, поскольку иное означало бы строгую фиксацию некоторого представления о справедливости в качестве единственно возможного и неизменного. Однако принципы, о которых идет речь, ориентируют разработчиков налогов, требуя, в частности, обоснования четко определенных шкал налогообложения, исключающих дискриминацию, например, по признакам пола, сословия, этнической или религиозной принадлежности. До того как названные принципы утвердились, подобная дискриминация в налогообложении была довольно обычным явлением.

Нейтральность. Для экономического анализа налогообложения центральным вопросом является влияние налогов на эффективность экономического поведения налогоплательщиков.

Очевидно, например, что высокий подоходный налог или налог на прибыль сдерживает экономическую активность. Это может послужить причиной неэффективного распоряжения ресурсами, которыми располагает общество в лице работников и предпринимателей, обязанных уплачивать соответствующие налоги.

Хозяйствующий субъект осуществляет аллокацию своих ресурсов, ориентируясь не только на сигналы рынка, но и на те сигналы, которые подает налоговая система. Если какой-либо вид деятельности или ее результат превращаются в объект налогообложения, направлять ресурсы на эту деятельность становится менее выгодно. В итоге происходит искажение экономической мотивации субъекта.

Разумеется, государство не часто сознательно стремится подавать подобного рода сигналы. Они возникают как «побочное» следствие усилий по сбору средств для общественных нужд. При этом характер сигналов зависит от конкретного способа, которым мобилизуются средства. Иными словами, специфика искажений определяется тем, какие именно налоги используются государством.

В том, что это именно так, можно убедиться, рассмотрев пример ситуации, когда доход государства удается сформировать, не дав каких-либо импульсов снижению экономической активности налогоплательщика. Допустим, что каждый взрослый человек обязан уплатить в конце года аккордный налог. Речь идет о взрослом человеке и независимо от семейного положения, потому что, если бы, например, родители обязаны были уплачивать налог за детей, это могло бы, пусть даже в самой малой степени, повлиять на планирование семьи, которое с точки зрения экономической теории представляет разновидность аллокационного поведения. Аккордное налогообложение сказывается на положении плательщика, делая его, при прочих равных

условиях, беднее. Однако при этом не возникают сигналы, ориентируя на которые плательщик мог бы целенаправленно изменить свое поведение, чтобы уменьшить размер налога. Искажения экономической мотивации не происходит. Соответственно аккордный налог является неискажающим.

Отметим, что аккордный налог не обязательно должен быть одинаковым для всех индивидов. Он может дифференцироваться, например, случайным образом или в зависимости от возраста и других признаков, не поддающихся изменению по воле плательщика. Однако размер получаемых выгод от деятельности, финансируемой налогом, равно как и способность платить, явно не относится к числу подобных признаков. Следовательно, аккордный налог заведомо не соответствует принципу относительного равенства обязательств. Следовательно, такой налог, будучи неискажающим, может быть, однако, отвергнут в качестве несправедливого.

Существуют ли неискажающие налоги помимо аккордного? Не порождает искажений налогообложение земельной собственности, если оно не зависит от конкретной отдачи земельного участка, вложений в повышение его плодородия, характера застройки и т.д. Если налог не настолько высок, чтобы побудить владельца продать землю, то налог мало чем отличается по своему действию от аккордного. Если же продажа состоится, то место одного владельца всего лишь займет другой. Значимое искажение возникло бы, только если налог устанавливается на уровне, который делает использование отдельных участков бесперспективным и побуждает владельцев бросать свою собственность.

Обратимся теперь к *искажающему* налогообложению, дабы проследить, что именно происходит с аллокационным поведением плательщика под воздействием мотивации, модифицированной налогом. Используем с этой целью пример налога, который применялся в Европе в эпоху абсолютизма. Речь идет о так называемом налоге на окна, т.е. о способе налогообложения строений по числу окон и дверей. Этот способ прост и на первый взгляд удобен, поскольку соответствует принципу платежеспособности. В самом деле, размер здания может служить неплохим показателем обеспеченности его владельца, а чем больше здание, тем при прочих равных условиях больше окон и дверей оно имеет. Однако налог породил тенденцию строить дома с небольшим числом окон, т.е. нарушение предполагаемых прочих равных условий.

Допустим, в течение 20 лет государство собирало с помощью налога на окна одну и ту же сумму. Представим себе, что эта сумма ежегодных поступлений зафиксирована и в дальнейшем государство собирает ее же, но иным способом, а именно посредством аккордного (неискажающего) налога. Еще через 20 лет государство

располагало бы теми же средствами, что прежде, тогда как положение налогоплательщиков улучшилось бы по сравнению с ситуацией, когда взимался налог на окна.

Теперь люди жили бы в более освещенных и привлекательных помещениях. Таким образом, налог на окна предполагает неиспользованную возможность Парето-улучшения. Иными словами, при его наличии аллокация ресурсов не является оптимальной. В данном случае при строительстве дома его владелец отказывался от наиболее эффективной аллокации (от наилучшего, с точки зрения его потребительских предпочтений, проекта), чтобы избежать чрезмерно высокого налога. Налогоплательщик сберегал деньги, но жертвовал комфортом¹.

Пример налога на окна позволяет уловить три момента. Искажающее действие налога в конечном счете воплощается в изменении уровня аллокационной эффективности. Изменение происходит потому, что относительное уменьшение налоговых выплат достигается за счет отказа от наиболее привлекательных вариантов потребления или производства, которые отвечали бы предпочтениям субъекта при отсутствии налога. Отказ предполагает замены в структуре производства и потребления; например, дом с большим числом окон приходится заменять домом с малым числом окон, и при прочих равных условиях несколько уменьшается спрос на стекло относительно спроса на кирпич.

Итак, *искажающий налог можно определить как налог, влияющий на аллокационную эффективность*. Налогообложение приводит к тому, что чистая отдача от некоторых вариантов использования ресурсов, контролируемых субъектом экономических действий, снижается. Соответственно более привлекательными становятся другие варианты, в большей степени свободные от налогообложения (если таких вариантов не существует, это, собственно, и означает неспособность субъекта повлиять на величину налогового бремени, что имеет место при неискажающем обложении). В результате искажений формируется новая структура производственного и потребительского поведения. Отдельные виды деятельности, производимые и потребляемые товары и услуги заменяются иными, которые при отсутствии налога представляли бы меньшую ценность, чем заменяемые. Переход к варианту использования ресурсов, который «сам по себе» менее ценен, чем вариант, от которого приходится отказываться, означает снижение аллокационной эффективности.

¹ В качестве столь же курьезного примера искажающего налогообложения способен фигурировать известный в истории России налог на бороды, введенный Петром I. Платежа можно было избежать, пожертвовав привычной внешностью. Но этот пример несколько более сложен, так как искажающее действие в данном случае было намеренным, и введение налога преследовало не только сугубо фискальные, но и «воспитательные» цели.

Важно подчеркнуть, что подобного рода ненамеренное воздействие государства на уровень эффективности возможно, не только когда вмешательство осуществляется именно в форме налога. Суть дела состоит в создании нерыночных стимулов к аллокационным сдвигам и, более конкретно, в принудительном изменении соотношений между величинами предельных чистых выгод от различных способов использования ресурсов.

Налог на окна, равно как и высокий акциз на оконное стекло, побуждает строить дома с меньшим числом окон и, при прочих равных условиях, большую долю средств тратить на возведение простенков. Но нечто подобное произошло бы и при щедром субсидировании производства кирпича, из которого строятся простенки, и при введении регулятивных мер, запрещающих производителям стекла продавать его по ценам, не достигающим установленного государством высокого уровня. Важно, что изменяется соотношение цен на стекло и кирпич, и аллокационные решения принимаются под влиянием искусственно сформированных сигналов.

Это при определенных условиях и приводит к менее эффективному использованию ресурсов. Соответствующие условия должны, очевидно, быть предметом пристального внимания. Причем требуется не просто констатировать факт снижения эффективности, но установить зависимость величины ее снижения от конкретных особенностей действий государства.

Количественной характеристикой искажающего действия налога служит **избыточное налоговое бремя** (*DWL*). В качестве синонимов этого термина используются термины «чистые потери от налогообложения» или «потери благосостояния от налогообложения».

Избыточное налоговое бремя может быть определено как разность между денежным эквивалентом происходящего под влиянием налога уменьшения излишка потребителя и производителя, с одной стороны, и доходом, получаемым государством от данного налога, — с другой.

Такое определение не требует комментариев, когда речь идет об отдельном налогоплательщике. Однако, строго говоря, характеристика избыточного бремени налогообложения, которое несет общество, должна быть дана с позиций функции общественного благосостояния. Именно по отношению к ней следует в данном случае определять излишек потребителя.

Обычно предполагается простое суммирование индивидуальных излишков потребителя; мы также будем, как правило, подразумевать это удобное допущение. Но такое суммирование оправдано, только если функция общественного благосостояния имеет специфическую форму бентамиана. Если придерживаться иной трактовки функции общественного благосостояния, не меняется смысл

понятия избыточного налогового бремени, но измерение потерь благосостояния должно отражать эту конкретную трактовку.

Обратимся к способам измерения избыточного налогового бремени.

На рис. 5.1 *DWL* представлено на конкурентном рынке товара. В результате введения специфического налога кривая предложения смещается вверх на величину ставки налога (t). В результате цена, уплачиваемая покупателем (P_D), превышает цену, получаемую продавцом (P_S):

$$P_D = P_S + t. \quad (5.5)$$

К аналогичному результату приведет уменьшение спроса на товар. На рис. 5.1 представлены оба варианта.

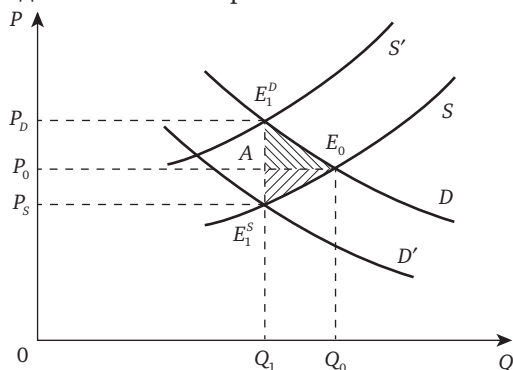


Рис. 5.1. Избыточное налоговое бремя на товарном рынке

Избыточному налоговому бремени соответствует площадь треугольника $E_1^S E_1^D E_0$. Государство, согласно формуле (5.1), получает в виде налога сумму, соответствующую площади прямоугольника $P_S P_D E_1^D E_1^S$. Между тем на рисунке видно, что совокупное уменьшение излишков потребителя и производителя превышает эту величину ровно на величину, равную площади треугольника. Таким образом, налогоплательщики теряют больше, чем получает государство, и разница представляет собой *DWL*.

При абсолютно эластичном предложении товара (кривая предложения горизонтальна) *DWL* можно вычислить следующим образом¹:

$$\text{для специфического налога } DWL = -e_D t^2 Q_0 P_0 / 2, \quad (5.6)$$

$$\text{для стоимостного налога } DWL = -e_D \tau^2 Q_0 / 2 P_0, \quad (5.7)$$

где e_D — эластичность спроса на товар, а P_0 и Q_0 — доналоговые значения цены и объема продаж.

¹ Вывод формул приводится в разделе 4 Микроэкономического приложения.

Существенно, что подобного рода потерям излишка потребителя свойствен принципиально неденежный характер, хотя им, как и всяким приращениям полезности, можно поставить в соответствие некоторые денежные суммы. Так, избегая платить слишком большую сумму в виде налога на окна, домовладелец испытывал дискомфорт от недостаточной освещенности жилища. В то же время потери излишка производителя представляют собой недополученный денежный доход. Итак, два компонента избыточного налогового бремени имеют несколько разную природу.

Для соизмеримости потерь покупателя и производителя остановимся подробнее на способах оценки DWL с использованием теории потребительского выбора.

При прочих равных условиях, налог повышает цену товара или услуги, увеличивает издержки осуществления той или иной деятельности. Влияние изменения цены на величину спроса можно представить в виде суммы:

$$\Delta X = \Delta X_I + \Delta X_S, \quad (5.8)$$

где ΔX_I — эффект дохода, а ΔX_S — эффект замещения¹.

Напомним, что эффект дохода представляет собой то приращение X , которое непосредственно обусловлено изменением покупательной способности (реального дохода). Когда речь идет о введении или повышении налога, ΔX_I является отрицательной величиной, если налогообложению подвергаются нормальные товары. Для товаров низкого качества уменьшение реального дохода ведет к увеличению объема потребления, так что $\Delta X_I > 0$. Кроме того, объектами анализа могут быть и ситуации снижения налога, а также государственного субсидирования производства или потребления; в последнем случае $\Delta X_I > 0$ для нормальных товаров.

Эффект замещения — это приращение X , которое непосредственно обусловлено изменением соотношений цен. При введении или повышении налога ΔX_S — всегда отрицательная величина, поскольку налогооблагаемый товар, услуга или вид деятельности становится относительно дороже. В ситуации субсидирования величина ΔX_S всегда положительна.

Избыточное бремя налогообложения возникает потому, что налогоплательщик в той или иной мере замещает наиболее желательные в доналоговом периоде товары, услуги и виды деятельности менее желательными. Сокращение излишка потребителя, происходящее просто в силу того, что налог делает плательщика беднее, не означает снижения аллокационной эффективности. Сокращение

¹ В микроэкономике существует два подхода к рассмотрению этих эффектов. В данном учебнике мы будем рассматривать только трактовку Хикса.

покупательной способности имеет место при любом варианте налогообложения, в том числе неискажающем. Следовательно, избыточное налоговое бремя по природе своей связано с той частью уменьшения излишка потребителя, которая адекватна не всей величине ΔX , а только эффекту замещения ΔX_S .

С этой точки зрения, высказанные ранее утверждения нуждаются в некоторой корректировке. Чтобы ввести ее, обратимся к графическому представлению эффектов дохода и замещения, а также компенсирующего и эквивалентного изменений.

На рис. 5.2 X — количество облагаемого налогом товара; Y — выраженный в денежной форме доход индивида, используемый на приобретение им всех остальных благ. Точка 1 характеризует доналоговое равновесие; точка 2 — равновесие после введения налога.

Переход от равновесия 1 к равновесию 2 совершается, поскольку налог, во-первых, делает индивида беднее и, во-вторых, изменяет соотношения цен. Первому, т.е. уменьшению покупательной способности (эффект дохода), соответствует параллельный сдвиг бюджетного ограничения. Второму, т.е. удорожанию одного товара по отношению к другим (эффект замещения), соответствует поворот бюджетного ограничения.

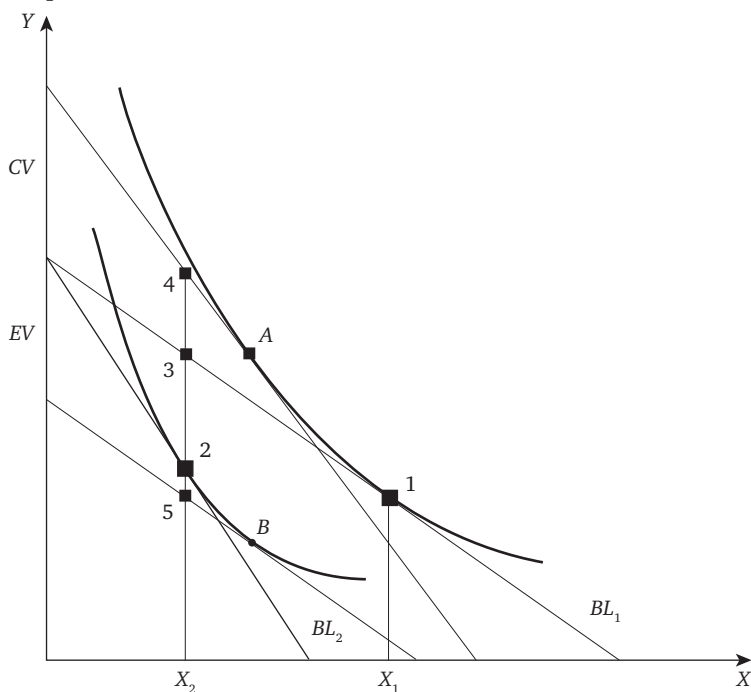


Рис. 5.2. Компенсирующая и эквивалентная вариации и DWL

Как видно из графика, расстояние между точками 2 и 3¹ равно сумме уплаченного налога (T), поскольку именно на эту величину сокращаются возможности индивида по приобретению других товаров. Вместе с тем, для того, чтобы вернуть индивида на прежнюю кривую безразличия, государству пришлось бы выплатить трансферт, равный величине компенсирующей вариации (CV)², или расстоянию [2—4]. Компенсирующая вариация возвращает индивида на прежнюю кривую безразличия — в точке A вспомогательная линия, параллельная новой бюджетной линии, касается первоначальной кривой безразличия. Таким образом, расстояние [2—4], или CV , представляет собой аккордную субсидию, которую необходимо выплатить индивиду, чтобы обеспечить ему прежний уровень полезности. Разница между реально собранной суммой и предполагаемой компенсационной выплатой составляет избыточное налоговое бремя, DWL , расстояние [3—4]. По аналогии с товарным рынком, рассмотренным ранее, можно сказать, что потери потребителя превышают выигрыш государства, вследствие чего наблюдается DWL .

Потери можно оценить и с другой стороны. Как видно из графика, благосостояние индивида уменьшилось, как если бы у него изъяли часть дохода, равную расстоянию [3—5], или эквивалентной вариации (EV). Реально же он заплатил налог лишь в размере [3—2]. Таким образом, его благосостояние сократилось больше, чем на величину налога. Расстояние [2—5] в данном случае также представляет избыточное налоговое бремя.

Как разность ($CV - T$), так и разность ($EV - T$) показывают, насколько больше теряет налогоплательщик по сравнению с тем, что приобретает государство. Расстояния [3—4] и [2—5] тем значительнее, чем больше разница в наклоне бюджетных линий, иными словами, чем сильнее налог меняет соотношение цен. Таким образом, связь избыточного бремени с эффектом замещения вполне наглядна.

Однако в силу различий между CV и EV нижнее расстояние меньше верхнего. Какое из них адекватнее характеризует DWL ?

Обратимся к рис. 5.3, на котором наряду с обычной кривой спроса D представлены также линии компенсированного спроса D' и D'' . Функция компенсированного спроса отражает взаимосвязь объема продаж товара и его цены при данном (фиксированном) уровне благосостояния. Это значит, что функция компенсированного спроса задается обычной функцией спроса и какой-либо кривой безразличия. Индивид, вообще говоря, может находиться на любой из кривых безразличия, адекватных его функции полезности (его реальное положение

¹ В дальнейшем расстояния между точками будут обозначаться в квадратных скобках: [2—3].

² Подробнее о компенсирующей и эквивалентной вариации см. в разделе 4 Микроэкономического приложения.

зависит, в частности, от начальных условий наделенности ресурсами). Следовательно, каждой обычной функции спроса соответствует бесконечно много компенсированных. Функция компенсированного спроса связана с эффектом замещения, но не с эффектом дохода: ведь по определению этой функции реальный доход является фиксированным.

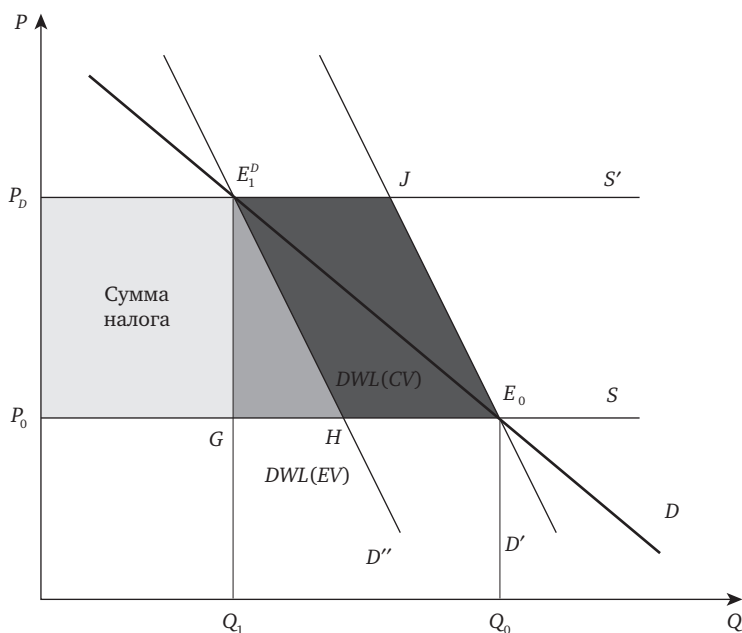


Рис. 5.3. Компенсированный спрос и DWL

На рис. 5.3 D' — линия компенсированного спроса, соответствующая доналоговой ситуации, D'' — линия компенсированного спроса, соответствующая посленалоговой ситуации, S — начальное предложение блага, S' — предложение после введения налога. Площадь трапеции $P_0P_DJE_0$ — компенсирующее изменение (CV), площадь трапеции $P_0P_DE_1H$ — эквивалентное изменение (EV). Площадь прямоугольника $P_0P_DE_1G$ — налоговый платеж государству (T). Чтобы компенсировать потери, налогоплательщику надо получить денежную сумму, которая позволила бы вернуться на начальный уровень благосостояния при возросшей (из-за налога) цене товара X , занимающего, по-видимому, большое место в потреблении (иначе эффект дохода не был бы значительным). Эта сумма больше, чем EV , которое исчисляется применительно к уровню цен, в том числе на товар X , существовавшему до введения налога.

Итак, разнице между оценками DWL , получаемыми на основе компенсирующего и эквивалентного изменений, соответствует различие

в масштабах цен в доналоговом и посленалоговом периодах. Налог в какой-то степени обесценивает денежный доход плательщика. При прочих равных условиях, индивиду в посленалоговом периоде приходится потратить больше денег, чем в доналоговом, чтобы обеспечить то же самое приращение своей функции полезности. Еще раз подчеркнем, что это верно, только если значим эффект дохода, иными словами, если налог ощутимо влияет на покупательную способность; когда же такое влияние пренебрежимо мало, проблемы расхождения оценок, получаемых на базе *CV* и *EV*, не существует. Таким образом, в некотором смысле доналоговые деньги отличаются от посленалоговых, если иметь в виду соответствие денежных сумм значениям функции полезности.

Реально налогоплательщик воспринимает свои платежи государству в посленалоговом масштабе. В то же время именно в посленалоговых деньгах пришлось бы компенсировать потери плательщика, чтобы после произошедших изменений вернуть его к исходному уровню благосостояния. Следовательно, сопоставимость величин *DWL*, с одной стороны, и фактических налоговых платежей — с другой, достигается, если первая из них определяется исходя из значения *CV*. Вместе с тем, если речь идет, например, о прогнозируемом значении *DWL*, которое оценивается при подготовке к введению нового налога, желательна сопоставимость оценок с доналовыми доходами и расходами потенциальных плательщиков. В этом случае уместно ориентироваться на значение *EV*. Таким образом, выбор подхода к определению величины *DWL* зависит от специфики конкретной практической задачи, которую предполагается решать.

Возвращаясь к критерию нейтральности налогообложения, следует подчеркнуть, что государство получает от искажающего налога меньше, чем теряют налогоплательщики. Между тем почти любой практически применяемый налог является искажающим. Не является ли в таком случае налогообложение заведомо нерациональным?

Вспомним, что налоги — основной источник доходов общественного сектора. Они требуются, чтобы финансировать производство общественных благ и перераспределительные программы. Последние обосновываются главным образом соображениями справедливости, которые, как не раз отмечалось выше, способны в принципе ограничивать пространство собственно экономических решений. Однако дело не только в этом. С общественными благами, так же как и с частными, связан излишек потребителя.

Допустим, налоговая реформа привела к тому, что индивиды стали платить государству существенно меньше денег, но зато лишились значительной части общественных благ. Очевидно, только с учетом конкретных функций спроса на эти общественные блага можно достоверно судить, выиграли или проиграли индивиды в результате такой

реформы. Ведь потери излишка потребителя в связи с недопроизводством общественных благ могут перекрыть не только экономию денег, которые раньше уплачивались в виде налогов, но и сокращение *DWL*. Таким образом, экономическая рациональность не обязательно предполагает сведение избыточного налогового бремени к нулю, хотя, несомненно, предполагает его минимизацию при прочих равных условиях.

Еще одно замечание касается характера воздействия налога на экономических агентов. Вообще говоря, влияние может быть не только негативным, но и позитивным. Так, если имеет место неоптимальная аллокация ресурсов, обусловленная значительными отрицательными внешними эффектами, налогообложение, в принципе, способно изменить положение к лучшему. В частности, специальный налог на предприятия, загрязняющие атмосферу, может мотивировать сокращение вредных выбросов. Назначение подобного налога — предотвращать отклонения индивидуальных издержек от общественных. Налог, выполняющий эту функцию, называется корректирующим. Он побуждает отказываться от той аллокации, выгоды которой обусловлены изъяном рынка.

Корректирующие налоги в ряде случаев используются на практике, но их удельный вес в налоговых поступлениях невелик. С одной стороны, точно оценить расхождения между индивидуальными и общественными издержками, а значит, и подобрать адекватный масштаб корректировки, крайне трудно. С другой стороны, для финансирования общественного сектора недостаточно одного лишь корректирующего налогообложения. Прочие же искажающие налоги снижают эффективность аллокационных решений. Следовательно, в общем случае желательно, чтобы искажающее действие налогообложения было минимальным.

Подведем итоги. Отсутствие или относительная слабость искажающего воздействия называется экономической нейтральностью налогообложения (соответственно абсолютной или относительной). Нейтральность, по существу, означает, что вмешательство государства в данном случае, хотя и ограничивает возможности плательщиков, изымая у них часть средств, все же оставляет доступными те варианты поведения, которые характеризуются наивысшей аллокационной эффективностью. При искажающем налогообложении вмешательство побуждает плательщиков отказываться от этих вариантов.

Гибкость. Термином «гибкость» обозначается адекватность налогообложения динамике макроэкономических процессов.

В гл. 1 учебника говорилось о том, что государственные финансы, в том числе налоги, призваны выполнять, наряду с аллокационной и распределительной, также стабилизационную функцию. Судить о гибкости того или иного налога — значит, по существу, оценивать его с позиций последней функции.

Разумеется, изменения ставок любого налога способны играть определенную роль в стабилизационной политике, поскольку они сказываются на совокупном спросе. Отсюда, однако, не следует, что все возможные варианты построения налоговой системы равноценны с точки зрения стабилизационной функции. С позиций поддержания равновесия особенно привлекательны налоги, которые автоматически (без специальных решений по пересмотру ставок, льгот и т.п.) реагируют на сдвиги в макроэкономической ситуации. Налог гибок в той мере, в какой ему свойственна подобная реакция.

Гибкие налоги функционируют как встроенные стабилизаторы. Допустим, например, что налог на прибыль построен таким образом, что платежи в бюджет растут (или снижаются) вдвое быстрее налогооблагаемой базы. Тогда в фазе подъема налог в определенной степени сдерживает «перегрев» экономики, увеличиваясь опережающим темпом по сравнению с доходностью инвестиций. Вместе с тем, когда доходность начинает снижаться, рассматриваемый налог сокращается быстрее, чем прибыль, и это в некоторой степени отдаляет или даже предотвращает кризис.

Прогрессивный подоходный налог также является встроенным стабилизатором, поскольку оказывает воздействие на предложение труда и, соответственно, производство ВВП.

Гибкость налога зависит не только от характера налоговых обязательств как таковых, но и от их надлежащей синхронизации с макроэкономической динамикой. Пусть, например, экономическая конъюнктура была благоприятной в течение трех кварталов, а в четвертом наступил кризис. Если налог на прибыль, о котором шла речь выше, взимается один раз в год по итогам прошедших 12 месяцев, то может случиться так, что предприятиям придется осуществить большие выплаты государству именно тогда, когда они наименее к этому способны. В подобных обстоятельствах налог оказал бы дестабилизирующее действие.

Организационная простота. При прочих равных условиях, эффективность налогообложения тем выше, чем ниже издержки сбора налогов. Затраты на обслуживание налоговой системы складываются, во-первых, из расходов на содержание налоговой службы; во-вторых, из затрат времени и средств плательщиков, требующихся для выполнения налоговых обязательств, включая перечисление средств в бюджет и документирование соответствующих действий, и, в-третьих, из расходов на оплату услуг налоговых консультантов, адвокатов и других лиц, обеспечивающих квалифицированную трактовку налогового законодательства и разрешение конфликтов, которые возникают в ходе его применения. Каждый из этих компонентов тем значительнее, чем сложнее налоговая система.

Так, административные издержки функционирования налоговой службы зависят не только от внутренней организации ее работы,

но прежде всего от тех конкретных задач, которые ей приходится решать. Если бы, например, основная часть доходов государства формировалась за счет аккордного налога, взимаемого раз в год со всех граждан в одинаковом размере, то сбор средств предполагал бы только идентификацию плательщиков и не требовал больших затрат. Если же речь идет, например, о налоге на прибыль, то необходимо обеспечивать надежность оценки налогооблагаемых сумм, адекватность исчисления и полноту взимания налога. На практике это представляет непростую задачу и порождает значительные издержки.

Затраты, обеспечивающие сбор налогов, не ограничиваются расходами на содержание налоговой службы. Ведение бухгалтерского учета в организациях обусловлено не только их собственными потребностями, но в немалой степени и требованиями, связанными с налоговыми обязательствами. Соответственно, часть затрат на бухгалтерский учет входит в состав издержек налогообложения. Очевидно, эти затраты тем больше, чем сложнее исчисляются налоги. С необходимостью документировать налоговые обязательства во многом связана обязательная установка кассовых аппаратов на предприятиях розничной торговли и т.п.

Если налоговая система громоздка и особенно если она допускает многообразные варианты поведения, позволяющие легально уменьшать обязательства плательщиков, последние предъявляют спрос на услуги налоговых консультантов. Возникает также основа для таких конфликтов между налогоплательщиками и налоговыми службами, которые требуют разрешения в судебном порядке. Все это порождает дополнительные расходы.

Особую сложность налогообложению придают разнообразные льготы. Как отмечалось выше, их введение чаще всего обосновывается соображениями справедливости. Иногда льготы ориентированы также на создание предпосылок для повышения эффективности. Это касается, например, налогового стимулирования инвестиций. При всех обстоятельствах льготы усложняют, а следовательно, удорожают исчисление налогов и проверку правильности их уплаты.

Тот аспект эффективности налогообложения, который связан с «внутренним» построением налоговой системы, обозначается термином «организационная простота». При прочих равных условиях, чем проще налоговая система, тем с меньшими издержками формируются доходы государства.

Прозрачность. Как было показано в гл. 4, процессы общественного выбора протекают таким образом, что даже вполне демократическое законодательство не гарантирует полного подчинения политики государства интересам типичного рядового избирателя. В большей степени это объясняется феноменом рационального неведения. Кардинального решения данной проблемы не существует. Вместе с тем, очевидно, что, при прочих равных условиях, предпочтительно

такое институциональное устройство общественного сектора, в том числе налогообложения, при котором политика максимально прозрачна. Имеется в виду, что ее содержание и последствия могут быть в достаточной степени понятны избирателю-налогоплательщику, даже если он не обладает специальными знаниями и не затрачивает значительных усилий на сбор соответствующей информации.

Каждый индивид непосредственно ощущает, какое влияние оказывают на него изменения ставок подоходного налога. В то же время эмпирически доказано, что последствия изменений ставок налога на добавленную стоимость или акцизов воспринимаются, как правило, не столь отчетливо. Что же касается, например, налогообложения прибыли, то для рядового налогоплательщика обычно не ясна связь между размером налога и инвестиционной активностью, а следовательно, влияние налога на экономический рост и предложение рабочих мест. Довольно типична ситуация, когда человек, выступая категорически против любого повышения налогов на заработную плату, готов поддержать резкое увеличение налога на прибыль, хотя первое грозило бы ему лишь умеренным сокращением дохода, а второе — банкротством работодателя и потерей заработка. Таким образом, налоги различаются по степени прозрачности.

При прочих равных условиях, профессиональные политики, бюрократия и влиятельные группы специальных интересов тем более автономны по отношению к большинству избирателей, чем менее прозрачна налоговая система, на основе которой финансируются государственные расходы. Если налоги не прозрачны, расходы легко увеличивать сверх оптимального уровня. Прозрачность — это, по сути, ключевая предпосылка политической контролируемости налогов со стороны основной массы их плательщиков.

Прозрачность до некоторой степени связана с организационной простотой, поскольку сложная налоговая система с многочисленными льготами особенно трудна для восприятия. Однако организационная простота представляет ценность прежде всего для тех, кто собирает налоги, а прозрачность — для тех, кто их платит. Интересы налогоплательщиков и налоговых служб не всегда непосредственно совпадают. Так, с точки зрения организационной простоты подоходный налог на физических лиц не имеет преимуществ перед налогом на прибыль, а с точки зрения прозрачности первый, как было показано, предпочтительнее второго. Вместе с тем наиболее прозрачный налог, разумеется, необязательно является наиболее справедливым или эффективным. При построении налоговой системы критерий прозрачности может и должен учитываться лишь наряду с другими критериями, охарактеризованными выше.

Соотношение критериев. Не существует налога, который идеально соответствовал бы всем описанным критериям одновременно.

Это связано с тем, что критерии отражают несводимые друг к другу принципы экономической эффективности и справедливости.

Сравним, например, аккордный налог и прогрессивный подоходный налог (табл. 5.4). По всем критериям, кроме последнего, этим налогам соответствуют, по сути, противоположные оценки. Подобное положение типично.

Таблица 5.4. Соответствие отдельных налогов оценочным критериям

Критерии	Аккордный налог	Прогрессивный подоходный налог
Относительное равенство	Не соответствует	Может соответствовать
Нейтральность	Соответствует	Не соответствует
Гибкость	Не соответствует	Может соответствовать
Организационная простота	Соответствует	В целом не соответствует
Прозрачность	Соответствует	В целом соответствует

Когда на практике осуществляются изменения в налоговой системе, относительная значимость того или иного критерия, точнее, ассоциирующихся с ним политических соображений, во многом зависит от специфической ситуации в конкретной стране. Так, общество может, с одной стороны, по-разному истолковывать относительное равенство обязательств, а с другой — с разной степенью жесткости настаивать на его соблюдении. В обществе, в котором традиция отдает предпочтение принципу служения граждан государству, критерий прозрачности играет меньшую роль, чем в обществе, в котором естественным считается, прежде всего, обслуживание государством своих граждан. Организационная простота налогообложения особенно значима для стран, в которых по техническим или иным причинам плохо налажен учет доходов, а уклонение от налогов не считается зазорным. Такие страны, в частности, относительно больше используют косвенное налогообложение по сравнению с непосредственным обложением доходов, даже если это происходит в ущерб прозрачности, а нередко также и экономической нейтральности.

Рассмотренные критерии позволяют выявлять и систематически анализировать достоинства и недостатки каждого налога и налоговой системы в целом. Определение контуров этой системы всегда предполагает некий компромисс, достигаемый на основе политического выбора. Однако именно объективные критерии делают этот выбор осмысленным, хотя ни один из них не предопределяет однозначно его результатов.

Эквивалентные налоги. Анализ перемещения налогового бремени, о котором подробнее говорится далее в главе, имеет ключевое значение для понимания того, что внешне несхожие между собой налоги способны вызывать одинаковые фактические изменения

в экономике. Например, при определенных условиях, по существу, не имеет значения, кто является носителем налоговых обязательств — покупатель или продавец товара.

Пусть имеются два налога, применение которых для мобилизации одной и той же суммы в доход государства влечет за собой одинаковые экономические последствия для всех значимых для анализа секторов хозяйства и групп населения. Такие налоги называются эквивалентными.

Выявление эквивалентности тех или иных налогов, различающихся кругом плательщиков и характером непосредственно облагаемой базы, имеет очевидный практический смысл для рационального формирования налоговой системы. Так, один из эквивалентных налогов может иметь преимущество перед другими с точки зрения организационной простоты или прозрачности (при том, что по определению эквивалентности невозможно преимущество, например, с точки зрения экономической нейтральности или гибкости). В подобной ситуации предпочтительно использование более простого и доступного для сбора налога.

В принципе эквивалентными друг другу являются, в частности, следующие четыре налога: подоходный налог с физических лиц, налог на добавленную стоимость, налог на продажи и налог на расходы домохозяйств. Первые два играют важную роль в налоговой системе Российской Федерации и в достаточной степени известны. Налог на продажи применяется в США, Канаде и некоторых других странах. Опыт его применения имеется и в нашей стране. Данный налог представляет собой, по существу, универсальный акциз на товары и услуги и исчисляется в процентах к цене реализации. Например, налог на продажи может быть установлен в размере 5% к сумме выручки от каждой рыночной сделки. Наконец, налог на расходы домохозяйств можно представить себе в качестве некоего сбора, который домохозяйства обязаны платить за совершение любых сделок, в которых они выступают покупателями. Предполагается, что этот налог также устанавливается в процентах к сумме сделки.

Может показаться, что перечисленные налоги имеют мало общего. Плательщиками первого и четвертого выступает население, тогда как второго и третьего — в основном предприятия и иные организации. Налогом на продажи облагаются, как правило, продавцы, а налогом на расходы — покупатели.

Однако простейший анализ показывает, что все эти налоги имеют, в конечном счете, одну и ту же так называемую широкую базу — совокупность доходов населения. Налогом на добавленную стоимость она облагается в процессе формирования, подоходным налогом — по итогам этого процесса, а налогами на расходы и на продажи — в момент использования (в одном случае — по факту оплаты покупки, в другом — по факту получения выручки). Отсюда, в частности, следует, что налог

на добавленную стоимость, являющийся в России и многих других странах одним из основных, по существу, представляет собой налог на население, а не на производителей (как, например, налог на прибыль)¹.

Между тем собирать налог с продаж зачастую легче, чем налог на добавленную стоимость, этот последний — заметно легче, чем подоходный налог, а использование налога на расходы домохозяйств потребовало бы наиболее сложной и дорогостоящей организации.

Однако эквивалентность рассматриваемых налогов обеспечивается лишь при определенных условиях. Наиболее очевидное из них — взаимное соответствие ставок, обеспечивающее одинаковую долю налоговых изъятий в доходах. На практике подоходный налог во многих странах является прогрессивным, причем обложение им предусматривает разнообразные льготы, тогда как налог на добавленную стоимость, как правило, гораздо менее дифференцирован. Причина в том, что подоходный налог активнее используется для выполнения перераспределительной функции. В таких обстоятельствах строгая эквивалентность, разумеется, гарантирована быть не может.

Еще одно условие — синхронность формирования, распределения и использования доходов. Коль скоро рассматривается не весь период функционирования экономики, а, например, финансовый год, закономерны расхождения между объемом продаж и добавленной стоимостью, равно как между суммами, полученными и израсходованными населением. В результате единство широкой базы, которое обеспечивало бы эквивалентность рассматриваемых налогов, оказывается проблематичным.

Принимать во внимание эти и другие подобные обстоятельства необходимо, чтобы адекватно использовать весь инструментарий налоговой политики. Речь идет о такой специфике отдельных налогов, которая способна играть более значительную роль, чем внешнее несходство налоговых обязательств. Закономерный путь анализа экономических последствий налогообложения ведет от юридических предписаний к итогам рыночного взаимодействия и на этой основе — к выявлению налогов, способных в принципе решать одни и те же задачи (это налоги если не полностью эквивалентные, то близкие по сферам и характеру действия), и к учету более тонких различий между ними.

5.3. Перемещение налогового бремени

Общее представление о перемещении налогового бремени дается в стандартном курсе микроэкономики. В данном параграфе коротко

¹ Характерно, что в Японии даже законодательство трактует налог, практически неотличимый от НДС, в качестве косвенного *потребительского* налога.

резюмируются соответствующие основные положения. В разделе 4 Микроэкономического приложения даются более подробные разъяснения.

Сфера действия налога. Налоговые обязательства, возлагаемые на плательщика, далеко не всегда идентичны реальному налоговому бремени, которое он вынужден нести. Причина в том, что налог модифицирует экономическое поведение индивидов и организаций.

Так, если продавцы товара сталкиваются с обязательством уплачивать акциз, это сказывается на их функциях издержек, а следовательно, и на предложении данного товара. В результате для покупателей может возникнуть существенно отличная рыночная ситуация, хотя с точки зрения формальных обязательств, которые устанавливаются законом, покупателей данный налог не касается. При известных обстоятельствах подобный налог способен повлиять на экономическое положение покупателей даже в большей степени, чем на положение продавцов, несмотря на то, что платят его последние.

Сфера действия налога — это совокупность индивидов, на которых, в конечном счете, ложится налоговое бремя. Их положение при прочих равных условиях ухудшается в связи с введением данного налога. Под ухудшением положения понимается снижение значения функции индивидуальной полезности. Оговорка относительно прочих равных условий важна, поскольку в стороне остаются вопросы о том, для чего предназначены суммы, собираемые с помощью налога, и как они используются. Не исключено, например, что лицо, на которое легла значительная часть налогового бремени, в конечном итоге выиграло в связи с тем, что за счет налога произведены некие значимые для этого лица общественные блага. Однако в данной главе, концентрируя внимание на налогообложении как таковом, мы отвлекаемся от распределительных последствий расходования общественных средств, равно как и от его эффективности.

К сфере действия налога относятся именно индивиды, люди, хотя налоговые обязательства в значительной части ложатся на предприятия и других юридических лиц. В самом деле, речь идет о том как, в конечном счете, распределяется налоговое бремя. За изменением экономического положения предприятия или организации в итоге следует положительный или отрицательный прирост благосостояния тех или иных людей, в том числе их собственников и работников.

Постановка вопроса о том, на кого налоговое бремя ложится в конечном счете, предполагает проведение анализа преимущественно в контексте общего равновесия. Однако это связано с весьма значительными сложностями. Вместе с тем понимание ситуации с позиций общего равновесия вряд ли возможна без предварительного анализа с точки зрения частичного равновесия, когда внимание фокусируется на конкретном рынке.

Именно на рынках происходит перемещение налогового бремени, которое приводит к расхождению между законодательно устанавливаемой сферой налоговых обязательств (кругом плательщиков) и экономической сферой действия налога. В основе механизма перемещения лежит взаимозависимость участников рынка. Налогоплательщик в отличие от государства не вправе принудить других лиц разделить свои обязательства, но он волен менять совокупность добровольных соглашений (сделок), в которые вступает. Делая это, он, естественно, руководствуется собственными интересами. Если вследствие налогообложения какие-либо сделки становятся для него невыгодными и он в состоянии от них отказаться, такие сделки остаются незаключенными. В результате проигрывают потенциальные партнеры, интересам которых, в принципе, отвечали бы эти сделки.

Налогоплательщик, отказываясь от действий, которые повлекли бы принятие налогового бремени, в той или иной степени избегает ухудшения своего положения и в то же время косвенно ухудшает положение тех, для кого эти действия представляли бы интерес. Например, производители подакцизного товара могут счесть выгодным для себя сократить объем его продаж, что невыгодно лицам, заинтересованным в приобретении данного товара. Сокращение уменьшает налоговое бремя для производителей, но обуславливает вовлечение потребителей в сферу действия акциза. Таким образом, перемещение налогового бремени не сознательный волевой акт отдельного лица, а результат изменения рыночных условий.

Способность полностью или частично покидать сферу действия налога, перемещая бремя на других лиц, очевидно, зависит от гибкости экономического поведения. Гибкость проявляется в том, чтобы без больших потерь сокращать свое участие в сделках, выгодность которых уменьшается в связи с налогообложением. Такого рода гибкость предполагает готовность замещать налогооблагаемые товары, услуги, ресурсы, виды деятельности другими. Если под влиянием налога какой-либо рынок становится менее привлекательным, то, при прочих равных условиях, наибольшие потери несет та из сторон, которой труднее сократить свою активность на данном конкретном рынке, в некоторой степени перенеся ее на другие. Отсюда связь перемещения налогового бремени на конкурентном рынке с эластичностями спроса и предложения, известная вам из курса микроэкономики.

Сферу действия налога можно рассматривать в различных контекстах. Например, упомянутое выше распределение бремени между покупателями и продавцами — это лишь один из аспектов. Кратко направления анализа можно сформулировать следующим образом.

1. *Распределение между производителями, потребителями и поставщиками.* Практически любой налогоплательщик участвует в рыночных взаимодействиях и в качестве покупателя, и в качестве

продавца. Если он под воздействием налога сокращает покупки, налоговое бремя перемещается назад, т.е. на своих рыночных партнеров-продавцов. Если сокращение касается продаж, то бремя перемещается вперед, на рыночных партнеров-покупателей. Часто и то и другое происходит одновременно. Например, после введения акциза производители подакцизного товара, вполне вероятно, уменьшат его предложение и сократят спрос на специализированный труд, используемый при изготовлении данного товара. Первое непосредственно повлечет повышение цены на товар, т.е. перемещение налогового бремени вперед, на покупателей, а второе — снижение заработной платы, т.е. перемещение бремени назад, на поставщиков ресурсов, в данном случае труда. Какой из этих процессов окажется преобладающим, зависит от конкретных характеристик рынков труда и подакцизного товара.

2. *Функциональное распределение* — распределение между факторами производства, в частности, трудом и капиталом. Далее в главе данное распределение будет рассмотрено с помощью модели Харбергера.

3. *Личное распределение*. Воздействие налогов может рассматриваться с позиций индивидов с различным уровнем дохода. При этом исследуются вопросы, связанные с тем, какие группы населения по доходам более затрагивают те или иные налоги.

4. *Региональное распределение*. Введение федерального налога может по-разному сказаться в различных регионах. К примеру, льготы по налогам для сельскохозяйственных производителей более полезны районам, производящим сельскохозяйственную продукцию. Введение какого-либо регионального налога может затронуть не только этот регион, но и соседние с ним, вызывая переток капитала и миграцию рабочей силы. Аналогично и *международное* влияние — например, изменение порядка налогообложения иностранных инвестиций может привести к тому, что инвесторы станут вкладывать средства в другие регионы.

5. *Воздействие на различные поколения (или межвременное распределение)*. Способ финансирования общественных расходов — через налогообложение или путем накопления государственного долга — оказывает различное воздействие на разные поколения. Например, программа расходов, оплаченная за счет налогов, может быть бременем для нынешнего поколения, но обеспечит выгоды тем, кто будет жить значительно позже. При этом, возможно перемещение бремени на будущие поколения, если программа финансируется долговым способом.

Исследование сфер действия налогов имеет очевидное практическое значение. Имея дело с введением или отменой налога либо изменением его ставки, важно отчетливо представлять себе распределительные

последствия предпринимаемых действий. При этом необходимо сознавать, что информации о налоговых обязательствах, которую можно почерпнуть, анализируя законодательство, в большинстве случаев явно недостаточно. Требуется анализировать рынки.

Подводя итог, следует подчеркнуть, что перемещение налогового бремени способно существенно менять относительное положение поставщиков разных факторов производства, прежде всего труда и капитала, а в конечном итоге — относительные уровни благосостояния различных социальных слоев, отраслевых и региональных общностей и даже поколений. В самом деле, формирование сфер действия налогов сказывается на доступности всевозможных товаров и рабочих мест, трудовой и инвестиционной активности.

Здесь кратко суммируются основные выводы микроэкономической теории о возможностях перемещения бремени потоварных налогов и факторов, их определяющих.

При изучении воздействия налогообложения на поведение экономических агентов наиболее существенными представляются два вопроса:

- 1) каким образом распределяется налоговое бремя между агентами, и чем это распределение обусловлено?
- 2) возникает ли избыточное бремя (DWL)?

В дальнейшем изложении материала мы будем постоянно к ним обращаться.

Конкурентный рынок блага. При введении *специфического налога* на конкурентном рынке распределение налогового бремени зависит исключительно от эластичностей спроса и предложения и не зависит от того, на кого накладывается налог — на покупателя или продавца. Для наглядности, на рис. 5.4 представлены две ситуации одновременно: налог на продавца отражен сдвигом кривой предложения, налог на покупателя — кривой спроса. Ставка налога одна и та же, поэтому кривые спроса и предложения сдвигаются по вертикали на одинаковую величину.

Распределение налогового бремени между продавцами и покупателями определяется соотношением абсолютных величин ΔP_D и ΔP_S , где $\Delta P_D = P_D - P_0$, а $\Delta P_S = P_0 - P_S$, либо процентным соотношением: $\Delta P_D/t$ и $\Delta P_S/t$, где t — ставка специфического налога, причем $t = P_D - P_S$. На рис. 5.4 большее бремя ложится на покупателя. Причина, очевидно, в том, что линия спроса D в данном случае круче линии предложения S . Содержательно это означает относительно большую гибкость рыночного поведения продавцов по сравнению с покупателями. Более строго та же мысль может быть выражена следующим образом: на участке Q_0Q_1 спрос менее эластичен по цене, чем предложение.

**Перемещение
косвенных
налогов. Частичное
равновесие**

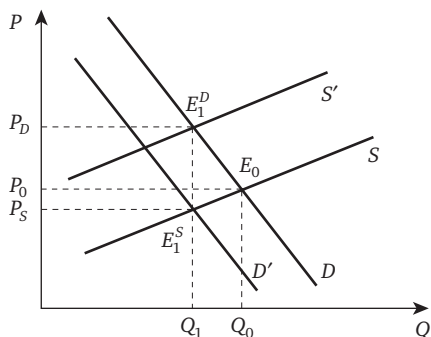


Рис. 5.4. Распределение бремени специфического налога на конкурентном рынке

Обозначив значения эластичности спроса и предложения как e_D ($e_D < 0$) и e_S ($e_S > 0$), можно вывести зависимость распределения бремени от эластичностей¹:

$$\frac{dP_D}{dt} = \frac{e_S}{e_S - e_D}; \quad (5.9)$$

$$\frac{dP_S}{dt} = \frac{e_D}{e_S - e_D}. \quad (5.10)$$

При абсолютно неэластичном спросе ($e_D = 0$) $\frac{dP_S}{dt} = 0$, а $\frac{dP_D}{dt} = 1$.

Другими словами, все налоговое бремя ложится на покупателя. Аналогично можно рассмотреть и другие случаи при абсолютно эластичном предложении, абсолютно неэластичном и абсолютно эластичном спросе.

В общем случае, преимущество в эластичности благоприятствует перемещению налогового бремени.

При *стоимостном налоге* распределение налогового бремени между продавцами и покупателями по-прежнему определяется соотношением абсолютных величин ΔP_D и ΔP_S , которое, в свою очередь, зависит от соотношения эластичностей спроса и предложения, а не от того, как именно исчисляется налог. На рис. 5.5 дана графическая иллюстрация этого положения.

При анализе стоимостного налогообложения следует учитывать одну особенность. Если налог уплачивает продавец, то налоговые обязательства (процентная ставка τ) определяются по отношению к P_D , а если покупатель — то по отношению к P_S . Естественно, одному и тому же значению разности $(P_D - P_S)$, т.е. налога, фактически уплачиваемого за единицу товара, соответствуют разные значения τ в зависимости от того, кто находится в сфере налоговых обязательств. Чтобы

¹ Вывод см. в разделе 4 Микроэкономического приложения.

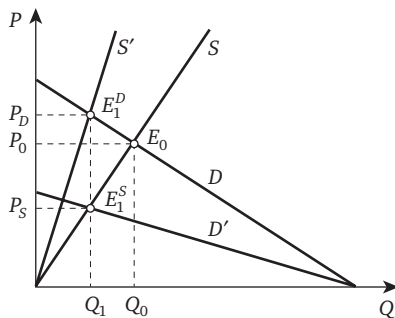


Рис. 5.5. Распределение бремени стоимостного налога на конкурентном рынке

собрать одну и ту же сумму, государству необходимо установить более высокую долю отчислений от «цены продавцов», чем от «цены покупателей». Очевидно, однако, что это не меняет выявленной закономерности, которая касается распределения налогового бремени, иными словами, соотношения его долей, которые принимают на себя продавцы и покупатели.

Вопрос о том, кто должен непосредственно уплачивать налог, часто приобретает политическую остроту. Так, во многих странах платежи по пенсионному, медицинскому и иному общественному страхованию осуществляют как работодатели, так и сами работники, причем пропорции, в которых эти платежи распределяются между сторонами, неизменно являются предметами жесткой дискуссии. Причина в том, что доли платежей, устанавливаемые законом, обычно воспринимаются как доли соответствующих сторон в реальном налоговом бремени. Между тем совпадение сферы налоговых обязательств с экономической сферой действия налога возможно лишь случайно. В действительности решающее значение имеют, как мы видели, характеристики рынков и влияние налога на рыночное поведение.

Обратимся теперь ко второму вопросу, а именно к наличию избыточного бремени. Как было показано ранее (на рис. 5.1 и в параграфе 5.2), в результате введения налога на конкурентном рынке возникают потери излишков покупателя и продавца. Количественно их можно оценить с помощью следующих формул¹.

$$\text{Для специфического налога: } DWL = \frac{1}{2} t^2 \frac{e_s \cdot e_d}{e_s - e_d} \cdot \frac{Q_0}{P_0}. \quad (5.11)$$

$$\text{Для стоимостного налога: } DWL = \frac{1}{2} \tau^2 \frac{e_s \cdot e_d}{e_s - e_d} \cdot (Q_0 P_0). \quad (5.12)$$

¹ Вывод формул и связанные с ними ограничения см. в разделе 4 Микроэкономического приложения.

Наиболее примечательно в приведенных формулах то, что величина DWL пропорциональна *квадратам* t и τ , т.е. при увеличении налога DWL растет опережающим темпом по сравнению с доходами государства.

Ясно, что формулы (5.11) и (5.12) верны лишь при определенных допущениях. Однако очевидно и то, что освобождение от этих допущений ведет лишь к усложнению зависимостей, но не к изменению их характера. Данные формулы имеют не только иллюстративное значение. На практике, определяя потенциальные чистые потери от изменений в налогообложении, нередко имеет смысл пользоваться именно наиболее простыми, огрубленными подходами к оценке. Когда масштаб изменений невелик, упрощения типа использованных выше, снижая требования к исходным данным и упрощая вычисления, в то же время не слишком значительно влияют на результат. Если же речь идет об очень крупных изменениях (например, вводимый налог столь велик, что можно ожидать уменьшения продаж в два — три раза), то весьма сложной проблемой становится прежде всего прогнозирование посленалоговых значений Q и P , а не только исчисление величины DWL как такового.

Зависит ли распределение налогового бремени и DWL от типа налога? Как следует из рис. 5.4 и 5.5, на конкурентном рынке можно подобрать ставки стоимостного и специфического налогов таким образом, что посленалоговые параметры равновесия будут одинаковыми. Ранее в главе уже было введено понятие эквивалентных налогов. Следуя ему, можно сказать, что в этом случае налоги будут **эквивалентными**.

Эквивалентность в данном случае означает, что распределение бремени и DWL не зависят от типа налога, а определяются соотношением эластичностей спроса и предложения и налоговыми ставками.

Монополизированный рынок блага. Коль скоро сфера действия налога формируется под влиянием характеристик рынков, естественно предположить, что барьеры на пути конкуренции существенно сказываются на перемещении налогового бремени.

На первый взгляд рыночная власть должна гарантировать монополисту перемещение налогового бремени на контрагентов. Однако, в принципе, это не так. Как и на конкурентном рынке, решающее значение имеет гибкость экономического поведения, т.е. способность без значительных потерь переходить под влиянием налога в адекватную ему новую точку равновесия. Если монополист, в полной мере используя преимущества своего положения до введения налога, не имеет возможности выбрать относительно равноценную ситуацию после его появления, он вынужден нести налоговое бремя. Для монополиста гибкость — это способность менять объем продаж (выпуска) в достаточно широком диапазоне при относительно небольших сдвигах в уровне предельных издержек. Данное свойство представляет собой аналог эластичного предложения на конкурентном рынке.

Когда на рынок поступает уникальное произведение искусства или участок земли с присущими ему неповторимыми особенностями, продавец занимает монопольное положение. Однако диапазон вариантов рационального поведения для него весьма узок: можно либо продать товар по максимальной из приемлемых для покупателей цен, либо не продавать его вовсе. Если, например, покупатель приобретает картину на аукционе, он руководствуется собственной готовностью платить за это произведение независимо от распределения выручки между продавцом и государством. Покупатель в любом случае платит то, что считает допустимым для себя максимумом (предполагается конкуренция между покупателями). Однако при отсутствии налога вся сумма достается продавцу, а если налог введен, часть денег поступает в доход государства. Единственное, что может сделать продавец, реагируя на конкретную величину налога, — это снять картину с аукциона.

Монополист, продающий уникальный товар, стоит перед выбором: или полностью принять на себя налоговое бремя, или покинуть рынок. Сфера действия налога формируется в данном случае так же, как при абсолютно неэластичном предложении на конкурентном рынке.

Однако и весьма значительная гибкость экономического поведения сама по себе не обеспечивает монополисту возможность покинуть сферу действия налога.

Перемещение налогового бремени зависит не только от него, но и от поведения его контрагентов. Рассмотрим ситуацию, когда предельные издержки монополиста постоянны, что в некотором смысле эквивалентно абсолютно эластичному предложению.

Допустим, что функция спроса линейна (рис. 5.6). Предполагается, что монополист должен платить специфический налог в размере t

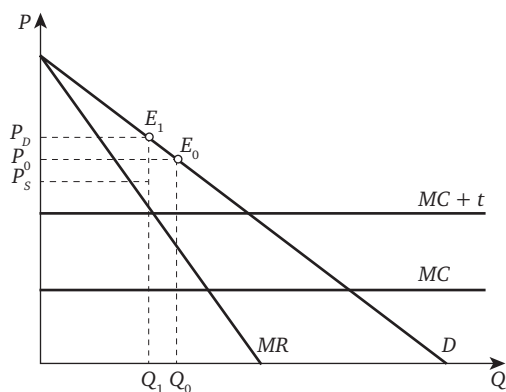


Рис. 5.6. Перемещение налога на монополизированном рынке с линейной функцией спроса

на единицу продаж, так что линия предельных издержек смещается на t денежных единиц вверх в положение $MC + t$.

Поскольку линия спроса D — прямая, тангенс угла ее наклона к оси абсцисс вдвое меньше, чем угла наклона линии предельного дохода MR . Иными словами, по мере изменения объема продаж (Q) цена (P) изменяется вдвое медленнее, чем предельный доход. В состоянии равновесия $MR = MC$. При переходе от доналогового равновесия (Q_0, P_0) к посленалоговому (Q_1, P_D) величины MC и MR увеличиваются на t , а P , следовательно, на вдвое меньшую величину ($P_D - P_0 = t/2$).

Итак, при линейной функции спроса прирост цены, по которой осуществляет продажи монополист, покрывает только половину прироста его предельных издержек, обусловленного налогом. Это происходит несмотря на то, что линия предельных издержек горизонтальна. Таким образом, монополисту удастся переместить на покупателей лишь половину налогового бремени.

В случае, если линия предельных издержек имеет положительный наклон, монополисту удастся переместить на покупателей еще меньшую величину налогового бремени¹.

Вынужденный под воздействием налога отказываться от наиболее предпочтительного доналогового равновесия E_0 , монополист стремится повысить цену, чтобы покрыть дополнительные издержки. Для этого он вынужден сокращать объем продаж, что в данном случае означает переход на все более эластичные участки линии спроса. В результате возможности перемещения налогового бремени ограничиваются. Цена P_D , уплачиваемая покупателями, выше доналоговой цены P_0 , но цена, получаемая продавцом, P_S — ниже P_0 .

Что происходит, если сдвиг точки равновесия на более эластичные участки кривой спроса не имеет места? Представим себе монополизированный рынок, функция спроса на котором характеризуется постоянной эластичностью по цене. При этом MC будем по-прежнему считать постоянными и рассмотрим последствия введения специфического налога в размере t . Из рис. 5.7 видно, что при постоянной эластичности спроса цена на монополизированном рынке возрастает больше, чем на величину налога².

На рис. 5.7 этому соответствует «раструб», образуемый кривыми спроса и предельного дохода. Кривые расходятся тем больше, чем ниже эластичность спроса. Таким образом, отсутствие свободы маневра у покупателей обуславливает резкое ухудшение их положения под воздействием налога.

Коль скоро цена покупателей P_D увеличивается больше, чем на t , то не только она, но и цена продавца P_S выше первоначальной,

¹ Подробнее см. в разделе 4 Микроэкономического приложения.

² Формальный вывод этого положения см. в разделе 4 Микроэкономического приложения.

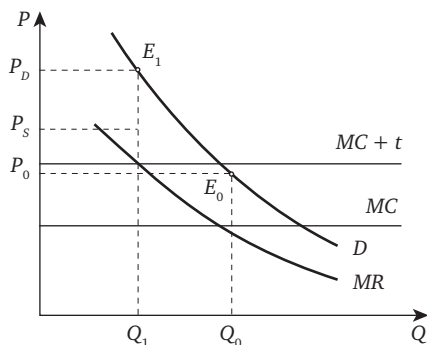


Рис. 5.7. Перемещение налога на монополизированном рынке с функцией спроса с постоянной эластичностью

доналоговой цены P_0 . Это, однако, не означает, что для монополиста посленалоговая ситуация заведомо лучше доналоговой. Существенна не только цена, но и объем продаж (а он сокращается), и издержки (а они теперь включают налог).

Применительно к конкурентному рынку выше было отмечено, что можно подобрать ставки стоимостного и специфического налога таким образом, что они будут эквивалентны. Возможна ли такая ситуация на монополизированном рынке?

Вспомним, что как покупатели, так и продавцы реагируют на налог, изменяя объем сделок (покупок и продаж). Монополист выбирает объем продаж, принимая во внимание прежде всего величину предельного дохода. Если имеет место специфический налог, чистый доход от продажи предельной единицы товара уменьшается на ту же сумму (ставку налога t), что и доход от продажи любой другой его единицы. Когда же применяется стоимостной налог, то предельный и средний доход уменьшаются в одинаковой пропорции (в соответствии со ставкой налога τ). Между тем в точке равновесия $MR < AR$, а значит, $\tau MR < \tau AR$, т.е. предельный доход в абсолютном выражении сокращается не столь значительно, как средний.

Следовательно, если государство собирает с помощью налога одну и ту же сумму T , то при прочих равных условиях, это меньше отражается на предельном доходе при стоимостном налогообложении. Значит, в сопоставимых обстоятельствах стоимостной налог при наличии монополии влечет меньшее сокращение объема продаж и, таким образом, в меньшей степени ухудшает положение покупателей.

Отсюда вытекает, что при стоимостном налоге на монополиста ложится относительно большая доля бремени, чем при специфическом. Проиллюстрировать этот тезис удобнее, если сравнивать такие варианты специфического и стоимостного налогообложения, при которых объем продаж уменьшается на одну и ту же величину (с Q_0 до Q_1). Из предыдущего ясно, что в этом случае $T_u < T_v$ (индексы u

и v соответствуют специфическому и стоимостному налогу), но нас интересуют относительные величины, а именно соотношение долей налогового бремени, лежащих на продавца и покупателей. При сравнении также удобнее изображать налог сдвигом линии спроса D , а не линии предельных издержек MC .

На рис. 5.8 (а) представлен специфический, а на рис. 5.8 (б) — стоимостной налог при наличии монополии и линейной функции

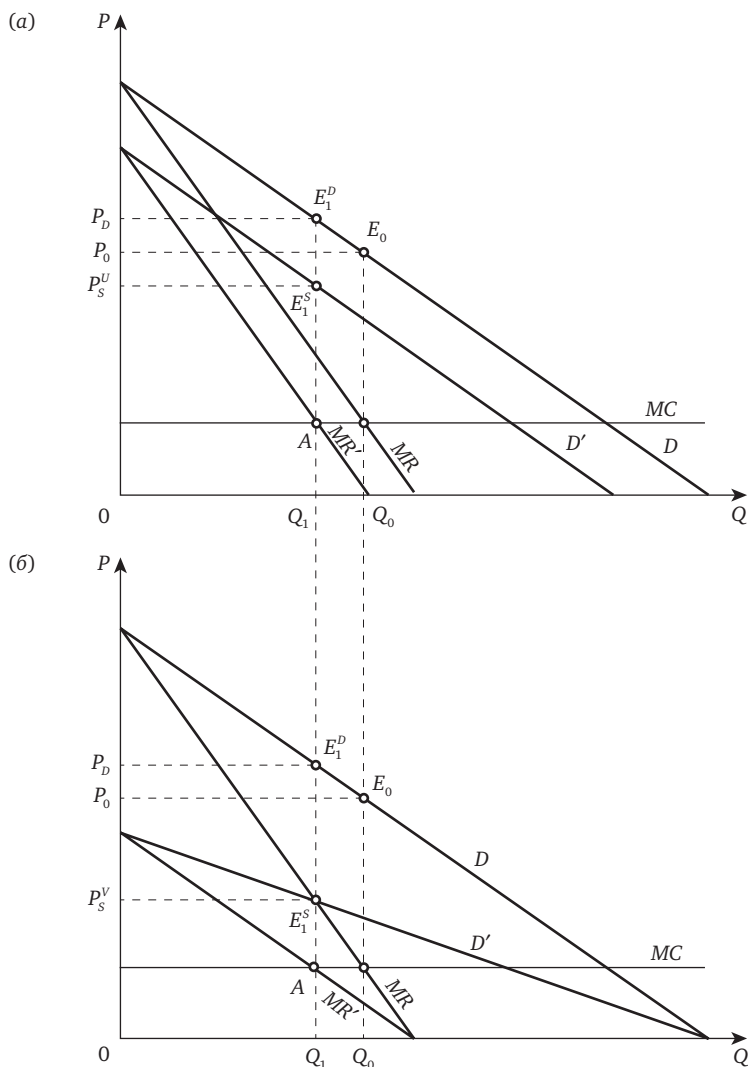


Рис. 5.8. Сравнение специфического и стоимостного налогов на монополизированном рынке

спроса. Доналоговые ситуации в обеих частях рис. 5.8 полностью одинаковы. Посленалоговые линии предельной выручки MR' в обоих случаях пересекают линию MC в одной и той же точке A , поскольку посленалоговое значение объема продаж одинаково в обоих случаях. Вспомним, что $MR = P + Q (dP/dQ)$. Поскольку точка A релевантна обоим ситуациям, посленалоговые значения предельного дохода и объемы выпуска для обоих налогов равны. В то же время $dP_u/dQ < dP_v/dQ$ (следует помнить, что это отрицательные величины), причем разница тем больше, чем выше ставка налога τ . Таким образом, равенство $MR'_u = MR'_v$ предполагает разницу посленалоговых цен продавца: $P_{su} > P_{sv}$.

В то же время посленалоговая цена покупателей P_d в обеих частях рис. 5.8 одинаково определяется исходной функцией спроса и посленалоговым объемом продаж. Следовательно, данному $(Q_0 - Q_1)$ соответствует одна и та же разность $(P_d - P_0)$ независимо от того, специфический или стоимостной налог имеет место. А цена продавца, на основе которой реально формируется доход монополиста, ниже при стоимостном налогообложении.

При линейной функции спроса и горизонтальной линии $MC \cdot P_d - P_0 = P_0 - P_{su}$, и в то же время $P_d - P_0 < P_0 - P_{sv}$, причем доля монополиста в налоговом бремени повышается с ростом ставки налога.

Мы видели, что с точки зрения распределения налогового бремени положение монополиста не всегда благоприятно. Интерпретируя этот вывод, следует, однако, иметь в виду, что налоговое бремя для монополиста выражается в том числе в сокращении прибыли (монопольной ренты). Именно за счет уменьшения ренты ситуация для монополиста может в ряде случаев относительно ухудшиться в большей степени, чем это произошло бы в сопоставимых условиях с продавцами на конкурентном рынке. Однако сокращение ренты и ее перераспределение в доход государства не означают ее исчезновения. Поэтому, даже если монополист несет существенные потери, а цена покупателей возрастает меньше, чем на величину налога (например, $P_d - P_0 = 1/2t$, как в частном случае введения специфического налога), положение покупателей остается худшим, чем в аналогичных обстоятельствах на конкурентном рынке: объем продаж, при прочих равных условиях, меньше, а цена выше.

Обратимся теперь к вопросу об избыточном бремени налога.

На рис. 5.9 изображены последствия введения специфического акциза на товар, производимый монополистом. Налог в размере t изображен параллельным сдвигом линий спроса и предельного дохода (как на рис. 5.8). Легко увидеть, что в посленалоговом состоянии по сравнению с доналоговым излишек потребителя уменьшается на величину, соответствующую площади трапеции $P_0 P_d E_1^D E_0$, причем чистые потери соответствуют площади треугольника $CE_1^D E_0$.

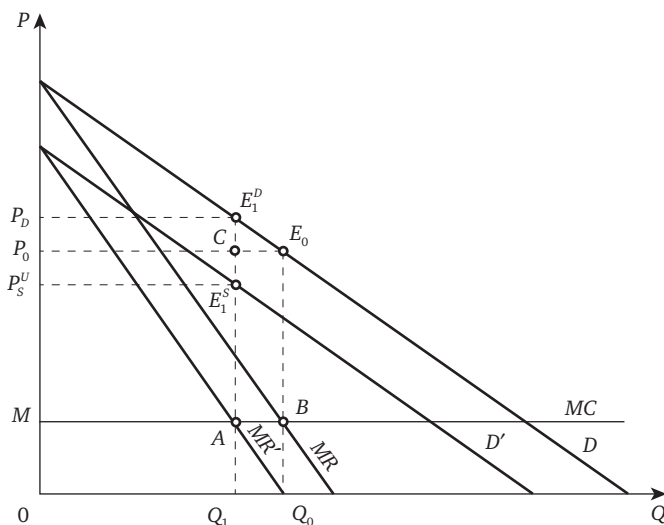


Рис. 5.9. *DWL* на монополизированном рынке

Со своей стороны, производитель-монополист несет потери, адекватные разности площадей прямоугольников MP_0E_0B и $MP_SE_1^SA$. Если исключить доход, который получает государство, остаются чистые потери, величина которых выражается площадью прямоугольника ACE_0B . Итак, *DWL* представлено графически площадью трапеции $AE_1^DE_0B$.

На рисунке хорошо видно, что налогообложение сокращает прибыль, достаемую монополисту, в том числе за счет поглощения части доналоговой прибыли избыточным бременем. Однако, как уже подчеркивалось ранее, прибыль частично сохраняется, и положение покупателей остается относительно худшим, чем на конкурентном рынке.

Перемещение прямых налогов. Частичное равновесие

Альтернативой налогообложению продукции, производимой предприятиями, может служить налог на прибыль предприятий. Рассмотрим его воздействие на экономическую эффективность на примере несовершенной конкуренции.

Если целевой функцией фирмы-монополиста является максимизация прибыли, то налог на прибыль будет *нейтральным*, т.е. не повлияет на объем выпуска и назначаемую цену. В самом деле, условием максимизации прибыли является равенство предельного дохода и предельных издержек. При введении налога обе величины оказываются не затронутыми. Таким образом, все бремя налога ложится

на монополиста, не изменяя при этом экономической эффективности, существовавшей до введения налога.

Ситуация меняется, если монополист максимизирует не прибыль, а выручку от продажи продукции. В этом случае оптимальный объем выпуска определяется условием $MR = 0$, а ограничением для фирмы выступает наличие неотрицательной прибыли. Однако после уплаты налога прибыль может стать меньше нуля. В этом случае монополист сократит объем производства и повысит цену на продукцию. Таким образом, налог на прибыль будет обладать *искажающим воздействием*.

Анализ *подходного налога* важен, в первую очередь, с точки зрения его воздействия на предложение труда. Налог может изменять как число отработанных часов, так и другие параметры предложения. Среди них, прежде всего, стоит назвать:

1) *интенсивность трудовых усилий*. В целом она ненаблюдаема, поэтому провести анализ воздействия налога на этот параметр довольно затруднительно. Очевидно, впрочем, что в отношении интенсивности труда налогообложение носит дестимулирующий характер;

2) *инвестиции в человеческий капитал*. Согласно теории, индивид будет получать образование, если дисконтированные выгоды от него превышают прямые издержки, связанные с его получением;

3) *выбор профессии*. Выбор вида деятельности делается на длительную перспективу и может зависеть от ставок подходного налога. Для разных профессий существует различная вероятность получения определенного уровня дохода и неодинаковый разброс в его величине (например, фиксированный оклад или сдельная оплата). Для одних профессий поток доходов, так же как и налоговые обязательства, стабилен и предсказуем (например, государственный служащий). Для других может сильно варьироваться во времени и по величине (например, футболист). Соответственно, налоговые обязательства строятся по-разному, что может косвенно повлиять на выбор вида деятельности;

4) *время выхода на пенсию*. Высокие доходы в конце трудовой деятельности и связанные с ними высокие налоги могут побудить индивидов выходить на пенсию, а не продолжать работать по достижении пенсионного возраста;

5) *экономическая активность*. Высокие налоги могут побуждать индивидов отказываться от работы и выходить из состава рабочей силы, если есть источники нетрудовых доходов (возможность получить пенсию, сбережения, доходы от собственности, доходы других членов семьи).

Перейдем теперь к анализу предложения труда и воздействия на него налогообложения. Рассмотрим для этого однопериодную

модель индивидуального выбора труд-досуг. Предпочтения индивида задаются функцией полезности:

$$U = U(Y, L_e), \quad (5.13)$$

где Y — величина совокупного дохода, определяющая объем потребления товаров и услуг при заданных рыночных ценах; L_e — количество часов досуга, доступных индивиду;

$$\partial U / \partial Y > 0, \partial U / \partial L_e > 0.$$

Начальное наделение H_0 определяет максимальную продолжительность досуга, доступную индивиду (например, 24 часа в сутки или 168 часов в неделю), а Y_0 — величину его нетрудового дохода.

Индивид решает задачу условной максимизации:

$$U = U(Y, L_e) \rightarrow \max \quad (5.14)$$

$$\text{при } Y = Y_0 + w(H_0 - L_e),$$

где w — почасовая рыночная ставка заработной платы.

Итогом решения задачи является выбор индивидом продолжительности досуга, в зависимости от предлагаемой ему рынком оплаты труда и величины нетрудового дохода:

$$L_e = L_e(w, Y_0). \quad (5.15)$$

Отсюда индивидуальное предложение труда в часах определяется как

$$L = H_0 - L_e = L(w, Y_0). \quad (5.16)$$

Таким образом, индивидуальное предложение труда каждого потенциального работника зависит от почасовой ставки рыночной заработной платы, нетрудового дохода и индивидуальных предпочтений (формы функции полезности).

При введении подоходного налога, в зависимости от его типа, бюджетное ограничение работника может изменяться по-разному. На рис. 5.10 представлены различные виды подоходного налога. По горизонтальной оси откладывается количество часов труда, которое возрастает справа налево. В крайней правой точке индивид не работает и потребляет максимальное количество досуга. При наличии нетрудового дохода (Y_0) его бюджетное ограничение выходит не из начала координат, а из точки, соответствующей величине нетрудового дохода. Линии на графике показывают, как увеличивается доход работника по мере роста предложения труда. На рисунке представлены четыре ситуации:

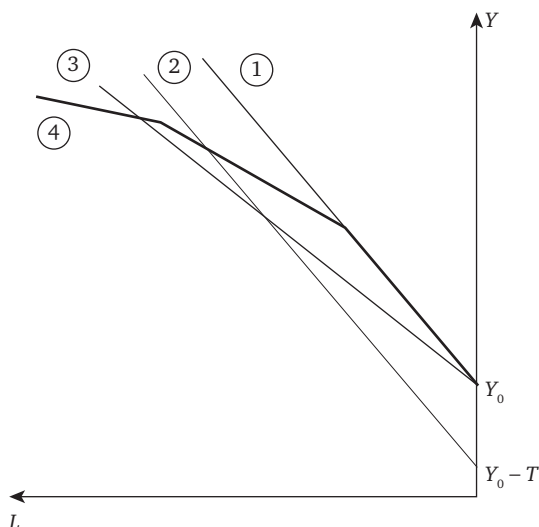


Рис. 5.10. Бюджетная линия индивида в зависимости от типа подоходного налога

- 1) доход без налогообложения

$$Y = Y_0 + wL;$$

- 2) аккордный налог (*lump-sum tax*)

$$Y = Y_0 + wL - T;$$

- 3) пропорциональный налог

$$Y = Y_0 + (1 - t)wL;$$

- 4) прогрессивный налог

$$Y = Y_0 + (1 - t_1)(wL - Y_1) + (1 - t_2)(wL - Y_2), \quad t_2 > t_1, \quad Y_1 > Y_0, \quad Y_2 > Y_1.$$

Пропорциональный и прогрессивный налоги меняют угол наклона бюджетного ограничения и, тем самым, меняют оптимальный выбор индивида.

Проанализируем эффекты дохода и замещения и их воздействие на предложение труда с помощью известного из курса микроэкономики разложения Слуцкого¹:

$$\frac{dL}{dw} = \frac{\partial L}{\partial w} \Big|_{\bar{U}} + \frac{\partial L}{\partial Y} \cdot L. \quad (5.17)$$

¹ Вэриан Х. Р. Указ. соч. Глава 8.

В правой части равенства первое слагаемое представляет собой эффект замещения (SE — *substitution effect*), а второе — эффект дохода (IE — *income effect*). Другими словами,

$$TE = SE + IE,$$

где TE — это совокупный эффект воздействия изменения заработной платы на количество отработанных часов.

Поскольку досуг является нормальным благом, то труд, соответственно, выступает антиблагом (т.е. в функцию полезности входит со знаком «–», тогда как досуг — со знаком «+»). Поэтому знаки эффектов замещения и дохода будут отличаться от обычного случая нормального товара:

$$SE > 0, IE < 0.$$

Рост ставки заработной платы приведет к удорожанию досуга и, соответственно, сокращению его потребления, а значит — к увеличению количества отработанных часов (эффект замещения); с другой стороны, для сохранения прежнего уровня потребления индивид теперь может работать меньше, а значит — предложение труда сокращается (эффект дохода).

Поскольку действия названных эффектов разнонаправлены, число предлагаемых часов труда может по-разному реагировать на изменение заработной платы, в зависимости от того, какой эффект преобладает. Этим объясняется специфическая форма кривой индивидуального предложения труда (рис. 5.11).

При невысоких ставках заработной платы (ниже точки A) $SE > IE$ (по модулю), поэтому предложение труда растет по мере повышения его цены. Однако дальнейшее увеличение w приводит к тому, что

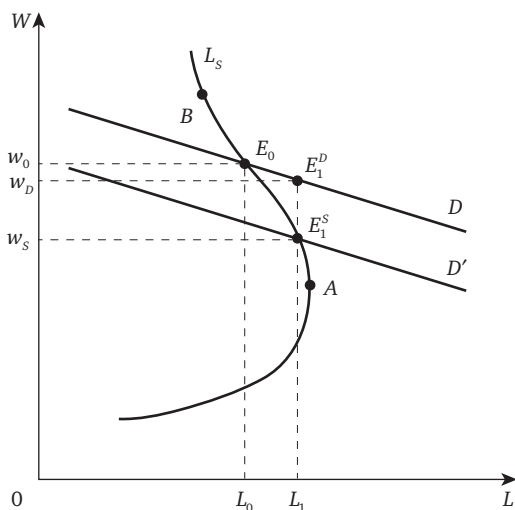


Рис. 5.11. Индивидуальное предложение труда

часть работников начинают отказываться от сверхурочных работ и т.п., а некоторые вообще покидают рынок труда. Последнее происходит, когда в семье имеется несколько работников, и более высокий заработок одних членов семьи позволяет другим отказываться от оплачиваемого труда в пользу учебы, ведения домашнего хозяйства или раннего выхода на пенсию ($SE < IE$). Таким образом, на определенном участке кривой L_S , отмеченном на рисунке точками A и B , L сокращается с повышением w , так что эластичность предложения труда по заработной плате на этом участке отрицательна. Наконец, при достаточно высоких ставках заработной платы предложение почти стабилизируется: на рынке труда остаются те, кто практически при любых обстоятельствах не склонны его покидать, и почти все они работают в течение стандартного для данного общества времени (например, 8 часов в день). Соответственно выше точки B линия L_S близка к вертикали, $SE = IE$.

Рассмотрим теперь введение подоходного налога и распределение налогового бремени. Для удобства предположим, что налог уплачивает работодатель. Соответственно, под воздействием налога кривая спроса на труд сдвигается влево вниз.

Если точки доналогового и посленалогового равновесия располагаются на участке ниже точки A , либо на участке выше точки B , то в контексте частичного равновесия перемещение налогового бремени происходит практически так же, как на обычном конкурентном рынке товара. Когда равновесие достигается на участке кривой предложения с положительным наклоном, бремя распределяется между продавцами (наемными работниками) и покупателями (работодателями) в соответствии с соотношением эластичностей предложения и спроса, и объем предложения труда сокращается. Если же равновесие достигается на верхнем участке, то налоговое бремя практически полностью ложится на работников, поскольку эластичность предложения труда в данном случае близка к нулю, заработная плата снижается, а уровень занятости в часах остается неизменным.

Однако когда точки доналогового и посленалогового равновесия находятся на участке AB , возникает специфическая ситуация, изображенная на рис. 5.11. Снижение фактического уровня оплаты труда, происходящее под влиянием налога, обуславливает в данном случае рост предложения труда. Доминирующим оказывается стремление семей поддержать привычный уровень дохода, которое побуждает искать дополнительные заработки. Соответственно, посленалоговое равновесие достигается при $L_1 > L_0$.

Точка на линии спроса, соответствующая L_1 , отражает цену w_D , которую работодатели (покупатели труда) готовы платить при данном его количестве. Работники же реально продают свой труд по цене w_S . Именно ей соответствует точка пересечения линий L_S и D' . Разность $(w_D - w_S)$ представляет собой ставку налога t .

За счет того, что на рассматриваемом участке и спрос, и предложение имеют отрицательную эластичность по цене, не только точка E_1^S ; но и точка E_1^D находится ниже точки E_0 . Таким образом, «цена продавцов», на основе которой формируются реальные доходы работников, более чем на t ниже доналоговой цены w_0 .

Что же касается покупателей труда, работодателей, то они в рассматриваемом случае имеют возможность приобрести по устраивающей их цене w_D большее, чем прежде, количество труда. Это, вообще говоря, дает возможность увеличить производство и на этой основе заключить дополнительные выгодные сделки.

Однако данный вывод перестает быть бесспорным, если поставить вопрос о том, как будет реализовываться продукция, произведенная с помощью дополнительных затрат труда. Сумеют ли работодатели продать продукцию, которая соответствовала бы $L = L_1$, по тем же ценам, которые имели место при $L = L_0$? А если нет, то каковы будут цены? Ответы критически важны для характеристики посленалогового положения работодателей. Между тем они зависят, очевидно, от многих обстоятельств, лежащих как на стороне спроса на данную продукцию, так и на стороне ее предложения.

Допустим, например, что основными потребителями продукции являются те самые работники, реальные доходы которых уменьшились под влиянием налога. Как в этом случае изменится спрос, и каковы будут последствия его изменения? Предполагает ли увеличение L сверх L_0 неперенный рост объема производства или возможно выгодное для работодателей замещение других факторов производства подешевевшим трудом? Ответы на эти вопросы рассматриваются далее в главе при анализе общего равновесия.

Обратимся теперь ко второму ключевому вопросу, связанному с налогообложением, а именно, с наличием избыточного бремени (DWL).

Для начала воспользуемся разложением Слуцкого (формула 5.15) для выделения эффектов дохода и замещения от действия налога.

$$\frac{dL}{dt} = \frac{\partial L}{\partial w^*} \bigg|_U \cdot \frac{\partial w^*}{\partial t} + \frac{\partial L}{\partial Y^*} \cdot \frac{\partial Y^*}{\partial t}, \quad (5.18)$$

где $*$ в формуле означает чистую заработную плату (без учета налога) и чистый доход.

Снова, в правой части формулы первое слагаемое представляет собой эффект замещения (SE), а второе — эффект дохода (IE). Знаки эффектов, однако, будут противоположными: $SE < 0$, $IE > 0$. Увеличение налога уменьшает заработную плату индивида, что делает досуг менее дорогим, поэтому предложение труда сокращается, а потребление досуга возрастает (SE). С другой стороны, рост налога сокращает доход индивида, и чтобы компенсировать потери, он увеличивает предложение труда (IE).

Как было показано ранее в главе, источником избыточного налогового бремени является эффект замещения. В случае с предложением труда имеет место замещение дохода досугом. Однако досуг в данном случае следует понимать широко. Имеется в виду не только отдых как таковой, но всякий отказ от усилий, на которые индивид, в принципе, способен был бы пойти, чтобы увеличить свой доход (точнее говоря, количество товаров и денег, которыми располагает он и его семья). В этом смысле предпочтение досуга может выражаться не только в отказе от сверхурочной работы, но и в стремлении не слишком интенсивно трудиться в течение рабочего дня, не брать на себя дополнительную ответственность, избегать риска и т.п.

Досуг, как и доход, представляет ценность для индивида. Рациональное поведение предполагает выбор такого соотношения труда и отдыха, при котором значения их предельных полезностей уравниваются. Обложение дохода налогом (как и обложение любого товара) означает повышение цены, которую приходится уплачивать за его единицу в терминах трудовых усилий. Коль скоро налог вызывает изменение соотношения цен, неизбежно возникает *DWL*.

На рис. 5.12 показан выбор индивидом количества рабочего времени с помощью кривых безразличия (часть (а)) и кривой предложения труда (часть (б)). Здесь мы рассматриваем лишь один из случаев, а именно абсолютно неэластичное предложение труда. На рис. 5.12 (а) выбор индивида в отсутствие налогообложения представлен точкой *A*. После введения пропорционального налога бюджетное ограничение поворачивается влево вниз, и новая точка оптимума определяется соотношением эффектов дохода и замещения. Перемещение из точки *A* в точку *B'* отражает эффект дохода, а переход из *B'* в *B* — эффект замещения.

В зависимости от соотношения эффектов предложение труда может возрасти, сократиться или (как на рис. 5.12 (а)) остаться неизменным — точка *B* расположена строго под точкой *A*, поэтому количество предлагаемого труда остается неизменным ($L_0 = L_1$). Такой случай (абсолютно неэластичного предложения труда) интересен тем, что на обычном графике предложения труда, представленном вертикальной линией, показать избыточное налоговое бремя нельзя, вместе с тем, как следует из рис. 5.12 (а), оно существует, поскольку существует эффект замещения.

Используя понятие эквивалентной вариации, можно показать, что *DWL* на рис. 5.12 (а) — это расстояние между точками *B* и *C*. Эквивалентная вариация в данном случае представляет собой такой аккордный налог, который приводит индивида в новое состояние (на кривую безразличия U_1). На графике это вертикальное расстояние между параллельными прямыми BL_0 и вспомогательной линией BL' — отрезок $[A - C]$. Фактическая сумма налога, уплаченная индивидом,

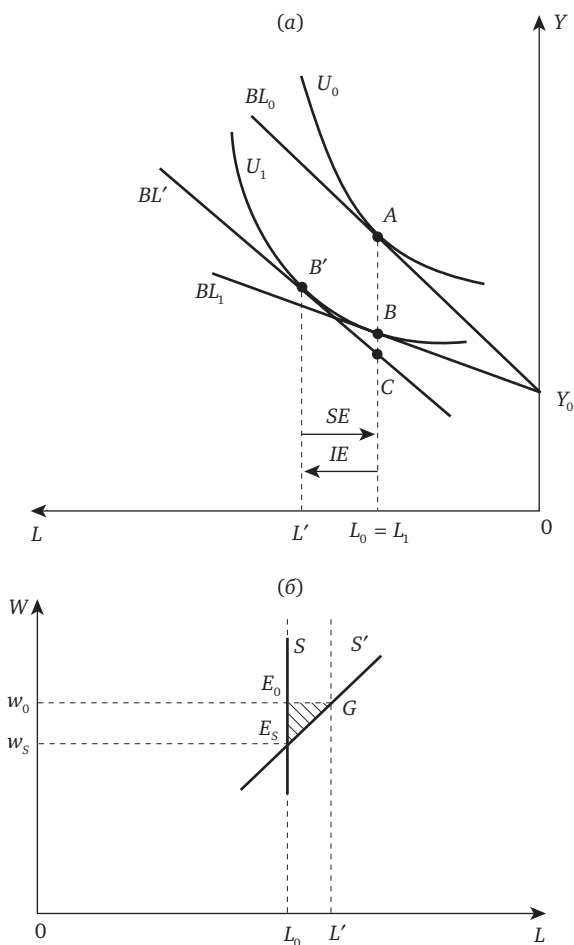


Рис. 5.12. Выбор индивидом количества рабочего времени и DWL

равна расстоянию между бюджетными линиями — отрезок $[A - B]$. Получается, что благосостояние индивида ухудшилось так, как будто он заплатил больший налог. Поэтому разница между эквивалентной вариацией и уплаченным налогом представляет собой избыточное налоговое бремя. На графике это расстояние $[B - C]$. Таким образом, даже при абсолютно неэластичном предложении труда DWL существует.

Для того, чтобы показать DWL на графике индивидуального предложения труда, необходимо нарисовать линию компенсированного предложения, т.е. предложения труда без учета эффекта дохода. На рис. 5.12 (б) она представлена линией S' . Функция

компенсированного предложения труда отражает зависимость предложения труда от его цены при фиксированном уровне благосостояния. В данном случае благосостояние фиксируется на уровне U_1 . Наклон линии компенсированного предложения труда может быть разным (он взаимосвязан с крутизной кривых безразличия на рис. 5.12 (а)): при одинаковых стартовых условиях одни индивиды по сравнению с другими в большей или меньшей степени склонны жертвовать часом досуга ради дополнительного заработка. Функция компенсированного предложения труда, как и функция компенсированного спроса, в некотором смысле точнее отражает отношение людей к тем или иным благам как таковым, в данном случае — к доходу. Для этого требуется зафиксировать характеристики уровня жизни в качестве прочих равных условий. В то же время обычные функции отражают фактическое поведение, на которое влияют не только внутренне присущие индивиду ценности, но и его объективное положение.

Как бы то ни было, если и доход, и досуг представляют собой нормальные товары, функция компенсированного предложения S' возрастает по мере увеличения L . Линия S' рис. 5.12 (б), очевидно, должна проходить через E_S и расположенную левее и выше точку G , соответствующую точке B' в части (а). При аккордном налогообложении, перемещающем бюджетное ограничение параллельно исходному, равновесное сочетание затрат труда и его цены фиксировалось бы именно точкой G . При этом дополнительно формировался бы доход, соответствующий площади прямоугольника $L_0 E_0 G L'$. В то же время сохранению уровня благосостояния, достигаемого в точке E_S (и отвечающего конечной кривой безразличия U_1) соответствовало бы движение вдоль линии S' . Следовательно, трудовые усилия, необходимые для перехода из E_S в G , с точки зрения самого налогоплательщика, были бы эквивалентны доходу, измеряемому площадью трапеции $L_0 E_S G L'$. Разница между площадями прямоугольника и трапеции, а именно площадь треугольника $E_S E_0 G$, и отражает величину DWL .

Выразим эту разницу количественно. Пусть e'_S — эластичность компенсированного предложения; предположим, что она примерно одинакова при всевозможных сочетаниях L и w в зоне точек E_0 , E_S и G . Предположение резонно, если налог вызывает не слишком большие сдвиги. Введя другие допущения, полностью аналогичны тем, которые использовались для анализа DWL на конкурентном рынке¹, получаем:

$$DWL = e'_S \Delta w^2 L_0 / 2w_0. \quad (5.19)$$

Учитывая, что речь идет о стоимостном налоге, заменяем Δw на τw_0 , где τ — налоговая ставка. Таким образом, если пропорциональное

¹ Подробнее см. в разделе 4 Микроэкономического приложения.

налогообложение дохода не изменяет значения L , DWL все же возникает и может быть оценено как

$$DWL = e'_s \tau^2 L_0 w_0 / 2. \quad (5.20)$$

Читателю не составит труда распространить сказанное на другие варианты изменений, при которых эффекты замещения и дохода не полностью уравнивают друг друга.

Налогообложение сбережений. Аллокационные решения касаются выбора не только между различными наборами потребительских благ, видами экономической активности, трудом и досугом, но и между текущим потреблением и накоплением.

В предыдущем разделе доход индивида рассматривался только как непосредственный результат трудовых усилий. Однако некоторая часть доходов представляет собой отдачу ранее осуществленных вложений. Аллокация ресурсов во времени очевидным образом зависит от налогового режима. Причем значение имеют налоги, во-первых, на средства, сберегаемые и вкладываемые в данном году (наличие или отсутствие соответствующих освобождений), во-вторых, на накопленный запас (налогообложение имущества и отдельных его видов, а также налоги на наследство) и, в-третьих, на доходы от вложений (налогообложение процентов по депозитам и т.п.).

Рассмотрим налогообложение сбережений с помощью двухпериодной модели Фишера. Для целей нашего исследования мы ограничимся только конкретным случаем, когда индивид делает сбережения, и не будем рассматривать вариант индивида-заемщика.

Согласно модели Фишера, индивид потребляет весь доход, полученный за два периода. В этом случае его задача максимизации выглядит следующим образом:

$$U = U(C_1, C_2) \rightarrow \max$$

$$C_1 + \frac{C_2}{(1+r)} = Y_1 + \frac{Y_2}{(1+r)} \quad (\text{бюджетное ограничение}), \quad (5.21)$$

где C_1 — потребление в каждом периоде; Y_1 — доход, полученный в каждом периоде; r — ставка процента по сбережениям.

Потребление во втором периоде определяется суммой полученного непосредственно в этом периоде дохода Y_2 и дополнительного дохода от сбережений S , сделанных в первом периоде:

$$C_2 = Y_2 + S(1+r);$$

$$S = Y_1 - C_1.$$

Графически выбор потребителя представлен на рис. 5.13.

Бюджетная линия BL отражает возможности потребления индивида в обоих периодах. Точка пересечения бюджетной линии

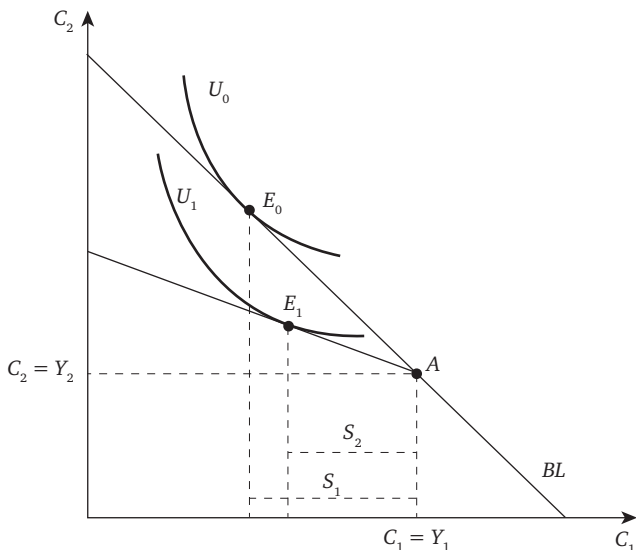


Рис. 5.13. Налогообложение сбережений

с горизонтальной осью показывает максимально возможное потребление в первом периоде, если индивид может взять деньги в долг (под ставку процента r), а во втором периоде использует весь доход для выплаты долга. Точка пересечения бюджетного ограничения с вертикальной осью отражает максимально возможное потребление во втором периоде, если индивид сберегает весь доход первого периода (под ставку r) и потребляет все во втором периоде. Точка A — точка начального наделения. В ней индивид в каждом периоде потребляет весь полученный доход, не делает сбережений и не берет в долг. Наклон бюджетной линии определяется ставкой процента и равен $-(1 + r)$, как следует из формулы (5.21).

Выбор индивида зависит от его предпочтений. На рис. 5.13 точка E_0 отражает решение индивида о потреблении и сбережениях в отсутствие налогообложения (кривая безразличия U_0 касается бюджетной линии BL , сбережения равны S_1). При введении пропорционального налога по ставке t на сберегаемую часть дохода бюджетное ограничение примет вид:

$$C_1 + \frac{C_2}{(1+r)(1-t)} = Y_1 + \frac{Y_2}{(1+r)(1-t)}. \quad (5.22)$$

На графике бюджетная линия поворачивается относительно точки A и становится ломаной. Правее точки A наклон линии не меняется, так как индивид не делает сбережений, соответственно, не уплачивает налог. Наклон левой части бюджетной линии уменьшается из-за введения налога и становится равен $-(1 + r)(1 - t)$.

Точка нового равновесия (E_1) определяется соотношением эффектов дохода и замещения, которые, как и в случае с налогообложением труда, имеют разные знаки. При увеличении ставки налога на сбережения индивид чувствует себя беднее и увеличивает сбережения ($IE > 0$). С другой стороны, рост налога означает, что альтернативная стоимость текущего потребления снижается, поэтому сбережения сокращаются ($SE < 0$). В результате, под воздействием налогообложения сбережения могут вырасти, сократиться или остаться неизменными. Многие эмпирические исследования показывают, что эффект замещения слегка превышает эффект дохода, поэтому при введении налога сбережения, как правило, сокращаются¹. На рис. 5.13 представлена именно эта ситуация.

То, что эффект замещения лишь слегка превышает эффект дохода, не означает, что искажения от налогообложения оказываются незначительными. Так же как и в случае других благ (товаров или досуга), значение DWL может быть измерено с помощью компенсирующей и эквивалентной вариации.

При налогообложении сбережений возможен еще один вариант искажений, о котором мы не упоминали ранее, а именно, угловое решение. Под воздействием налога индивид может перейти из точки E_0 в точку A . В данном случае наклон кривой безразличия не совпадает с наклоном бюджетной линии, поэтому ситуация не является Парето-оптимальной.

Учитывая, что величина DWL зависит от квадрата налоговой ставки, и что более богатые индивиды делают больше сбережений, но и ставка налога для них выше, можно предположить, что избыточное налоговое бремя будет существенным, несмотря на невысокую эластичность замещения сбережений потреблением.

Воздействию налогообложения на сбережения уделяется пристальное внимание, поскольку, согласно моделям экономической теории, именно сбережения являются основным источником инвестиций. Сокращение уровня сбережений в странах ОЭСР в 1990-е гг. привело к реформам налогообложения сбережений и разработке различных стимулирующих программ, призванных увеличить сбережения. Вместе с тем, следует подчеркнуть, что в открытой экономике непосредственная связь между сбережениями и инвестициями отсутствует. Внутренние инвестиции определяются в первую очередь мировой процентной ставкой, а не внутренней величиной сбережений. В исследовании Фельдштейна и Хориоки² показано, тем не менее, что некоторая связь все-таки существует. Оцененный ими на основе

¹ Stiglitz J. (2000). Economics of the Public Sector, 3rd edition. W.W. Norton & Company. P. 534.

² Feldstein M., Horioka C. (1980). Domestic Savings and International Capital Flows // Economic Journal. № 94. P. 613—629.

данных 16 стран ОЭСР коэффициент регрессии между показателями I/GDP (доля инвестиций в ВВП) и S/GDP (доля сбережений в ВВП) составил около 0,9. Это исследование получило название «Парадокс Фельдштейна — Хориоки» и породило довольно большой объем литературы по данной теме.

Как бы то ни было, даже если принять во внимание наличие связи между внутренними сбережениями и инвестициями в открытой экономике, следует учитывать низкую эластичность предложения фондов (сбережений) по процентной ставке. Вследствие чего, небольшое увеличение сбережений требует больших стимулирующих усилий со стороны правительства. Вместе с тем, выбирая налоговые методы стимулирования инвестиций, следует помнить, что часть внутренних инвестиций осуществляется за счет иностранных инвесторов, поэтому некоторые выгоды от инвестиционных налоговых льгот достаются иностранным гражданам, тогда как стимулирование сбережений увеличивает полезность граждан данной страны.

Ранее мы рассматривали воздействие налогообложения на один из рынков, а ситуацию во всех других областях принимали неизменной. Но изменение (в данном случае, как правило, уменьшение) объема сделок на отдельном рынке не остается без последствий для других рынков. Если ухудшаются условия применения ресурсов (в том числе денежных средств) на рынке, непосредственно подвергшемся действию налога, эти ресурсы устремляются на иные рынки. Существенны две проблемы: найдут ли они там эффективное применение, и не окажет ли это применение значимого обратного влияния на первый из рынков. Обе проблемы нуждаются в рассмотрении в контексте общего равновесия, предполагающем акцент на взаимосвязи различных рынков.

Представим себе простую экономику, состоящую из пяти отраслей, две из которых производят потребительские товары A и B , а три других — товары производственного назначения C , D и E (рис. 5.14). Домашние хозяйства в качестве покупателей потребительских товаров обозначены буквой H , а в качестве поставщиков труда — буквой L . Рынки предполагаются конкурентными, на рисунке они обозначаются стрелками.

Пусть в такой экономике вводится налог на товар A . Когда анализ проводится в контексте частичного равновесия, внимание сосредоточивается на рынке данного товара, и, по существу, все последствия налогообложения

**Перемещение
налогового бремени
в контексте общего
равновесия**

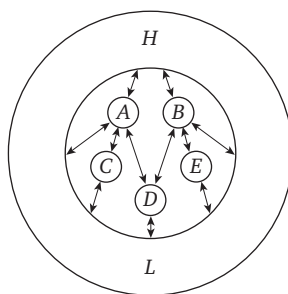


Рис. 5.14. Взаимосвязь рынков

зависят от соотношения эластичностей спроса и предложения на этом рынке. Допустим, спрос на товар *A* высокоэластичен, а эластичность предложения относительно низка. Тогда анализ приведет к выводу, что бремя налога ложится преимущественно на производителей *A*, причем под ними будут подразумеваться те, кто реально предлагает данный товар, т.е. владельцы соответствующих предприятий. Но представим себе, что на рынке ресурса *C* предложение абсолютно неэластично. Тогда производители *A* смогут компенсировать потери за счет снижения цен на *C* вследствие уменьшения спроса на него.

Обратимся теперь к рынку ресурса *D* и предположим, что его предложение также абсолютно неэластично. Значит ли это, что производители данного товара столь же пострадают от введения налога на *A*? Но, вероятно, товар *A* замещается в потреблении товаром *B*, что, собственно, и определяет сравнительно высокую эластичность спроса на первом из рассмотренных рынков. Если при этом производство *B* в объеме, соответствующем, скажем, 1000 денежных единиц, требует больших затрат *D*, чем производство *A* на ту же сумму, то производители *D* не проиграют, а выиграют от введения налога. Выиграют, по всей видимости, и производители *E*.

Включим теперь в рассмотрение рынок труда (*L*). Если во всех отраслях используется труд работников одних и тех же профессий примерно в одинаковых пропорциях, причем трудоемкость *B* и *E* относительно выше, чем *A* и *C*, то положение работников может в целом несколько улучшиться (в данном случае налог влияет на них примерно так же, как на производителей *D*). Если же труд, применяемый в отраслях *A* и *C*, в силу своей специализации не находит достаточного применения в отраслях *B* и *E*, то налог вызовет резкое ухудшение положения одной части работников и заметное улучшение положения другой их части (тех, чья квалификация соответствует запросам отраслей *B* и *E*). В зависимости от особенностей спроса различных категорий работников на товары *A* и *B*, а также от специфики потребительского спроса работодателей может в итоге весьма по-разному изменяться ситуация на рынках *A* и *B*.

Наконец, когда анализ проводится в контексте частичного равновесия, вне поля зрения остается вопрос о налогообложении товаров, реализуемых на других рынках. Так, мы первоначально констатировали лишь факт обложения налогом товара *A*. Но остаются ли другие товары свободными от налогообложения? Допустим, речь идет о введении универсального налога на продажи или налога на добавленную стоимость, взимаемого по единой ставке с любых сделок. Тогда налогообложение товара *A*, вообще говоря, не создало бы стимулов для его замещения товаром *B* даже при высокой эластичности спроса на первый. Соответственно, характер взаимодействий был бы принципиально иным.

Итак, мы видим, что однозначный вывод, полученный на основе обособленного рассмотрения изменений в равновесии на рынке отдельного товара, может оказаться совершенно не адекватным реальным сдвигам, происходящим под воздействием налогообложения. Причем, вообще говоря, только детальный анализ происходящего на сопряженных рынках позволяет вполне достоверно судить о направлениях изменений, не говоря уже об их масштабах. Между тем даже применительно к той простейшей модели экономики, которая изображена на рис. 5.14, исчерпывающий анализ был бы весьма трудоемок. Когда же речь идет о реальной хозяйственной системе, где существует множество взаимозависимостей между разнообразными рынками товаров, работ и услуг, заменяющих и дополняющих друг друга в производстве и потреблении, определить реальные последствия налогообложения неизмеримо сложнее.

В ряде случаев уместно ограничиваться анализом в контексте частичного равновесия. Что способно снижать ценность такого анализа? Приведенный пример позволяет понять, что учет взаимосвязей тем более необходим, чем сильнее выражены, во-первых, взаимозаменяемость (а также взаимодополняемость) товаров (работ, услуг) в потреблении и, во-вторых, удельный вес налогооблагаемых отраслей в общем объеме продаж или в использовании каких-либо ресурсов.

Пусть вновь вводимый налог касается только одного товара, занимающего небольшое место в суммарном товарообороте и не имеющего близких субститутов, причем отрасль, производящая данный товар, не является единственным либо основным потребителем ни одного из ключевых ресурсов, в частности невелика ее доля в занятости. Тогда анализ сферы действия налога в контексте частичного равновесия практически достаточен. Он может оказаться не совсем полным, но нет оснований предполагать существенные искажения. Если же имеется свободный от обложения близкий субститут налогооблагаемого товара либо отрасль, продукция которой находит применение почти исключительно в производстве данного товара, то имеет смысл включить в рассмотрение два—три сопряженных рынка.

Иная ситуация имеет место, когда речь идет о налоге, обязательства по которому непосредственно относятся к ряду крупных отраслей или тем более, ко всем товарам (как в случае универсального налога с продаж) либо к какому-то из основных факторов производства, видов доходов или их важных источников (как при налогообложении трудовых доходов). Сферу действия такого налога вряд ли возможно даже приблизительно определить, ограничиваясь анализом рынка отдельного товара. Требуется рассматривать проблему в контексте общего равновесия.

При этом, учитывая сложность и многообразие взаимосвязей между различными рынками, приходится прибегать к моделям,

предполагающим достаточно сильные упрощающие допущения. В противном случае анализ был бы практически неосуществим. Если допущения выбраны удачно, они не препятствуют выявлению наиболее важных реальных тенденций, хотя, разумеется, сказываются на полноте и точности анализа.

Модель Харбергера. Первая и наиболее известная модель, позволяющая анализировать перемещение налогового бремени в контексте общего равновесия, была предложена Арнольдом Харбергером в 1962 г.¹ Для того чтобы не рассматривать слишком много взаимосвязанных рынков, модель ограничивается экономикой, в которой имеются только две отрасли, каждая из которых производит по одному товару с помощью двух факторов производства. Будем использовать буквы *A* и *B* для индикации как отраслей, так и соответствующих товаров, а в ряде случаев — и для обозначения количества первого или второго товара (конкретные значения символов будут в каждом случае ясны из контекста). В качестве «имен» факторов производства и для обозначения количества каждого из них станем использовать буквы *L* и *K* (имеется в виду, что факторами являются труд и капитал).

Основные предпосылки модели Харбергера сводятся к следующему:

- в экономике производится два товара — *A* и *B* и используется два фактора производства — труд и капитал, *L* и *K*. Количество обоих факторов фиксировано, факторы полностью заняты в рассматриваемых отраслях;
- товары *A* и *B* полностью потребляются владельцами факторов производства;
- все рынки являются конкурентными, а доналоговая аллокация — Парето-эффективной;
- производственные функции $A = f_A(L_A, K_A)$ и $B = f_B(L_B, K_B)$ имеют форму однородной первой степени функции Кобба — Дугласа. Это влечет постоянство долей труда и капитала в доходе отрасли, постоянство отдачи от масштаба и единичную эластичность спроса каждой из отраслей на факторы производства;
- спрос на товары *A* и *B* со стороны как наемных работников, так и владельцев капитала обладает единичной эластичностью; функции полезности потребителей также заданы в форме функции Кобба — Дугласа;
- государство полностью тратит средства, собираемые с помощью налогов, на закупку товаров *A* и *B*, причем между отраслями эти средства распределяются в той же пропорции, как до введения налога, т.е. как тратили их сами налогоплательщики. Можно представить себе, что закупленные в отраслях товары государство отдает в виде

¹ Harberger A. C. (1962). The incidence of the corporation income tax // Journal of Political Economy. V. 70. P. 215—240.

помощи за рубеж либо распределяет среди работников и капиталистов в виде аккордных грантов, т.е. раздает всем поровну или случайным образом, но, во всяком случае, вне какой-либо зависимости от экономической деятельности получателя, в частности, от того, сколько он произвел, продал, заработал или уплатил в виде налога.

Три первых из перечисленных допущений, по-видимому, не требуют комментариев. Два последующих введены для того, чтобы обеспечить инвариантность ряда функций и величин по отношению к налогу. В результате взаимное соответствие графиков, отражающих доналоговое и посленалоговое состояния, окажется, как мы увидим, весьма наглядным, что, естественно, облегчает восприятие последствий налогообложения.

Несколько подробнее следует остановиться на последнем допущении. Может показаться, что оно наиболее искусственно и едва ли не лишает анализ смысла. Однако в действительности именно для того, чтобы в чистом виде уловить последствия введения (или изменения) конкретного налога, требуется зафиксировать нейтральность на стороне расходов. И наоборот, когда необходимо вычленить последствия конкретных способов осуществления общественных расходов, целесообразно зафиксировать некую нейтральность на стороне налогообложения. И то и другое обычно достигается с помощью предположений, согласно которым анализируемые налоги используются исключительно для финансирования аккордных грантов либо анализируемые реальные расходы государства финансируются исключительно за счет аккордных налогов.

Вводя в модели уравнивающие налог аккордные выплаты, удается выносить за пределы анализа налогообложения не относящиеся к его предмету самостоятельные проблемы, связанные с аллокационными и распределительными аспектами конкретной политики общественных расходов. Предположение об аккордном характере выплат само по себе нереалистично, но оно избавляет от необходимости вводить в рассмотрение тот или иной конкретный вариант использования собранных средств. Это важно, поскольку каждый из фактически возможных вариантов порождает свои специфические последствия, которые, накладываясь на эффекты налогообложения как такового, искажают картину последних.

Однако можно возразить, что аккордные выплаты — это тоже специфический, пусть и маловероятный, вариант расходования общественных средств. Почему имеет смысл предполагать именно его? Причина состоит в том, что аккордные выплаты в отличие от иных вариантов оставляют в неприкосновенности стимулы изменения экономического поведения, которые непосредственно создаются анализируемым налогом. Если налогоплательщик не знает заранее, какие именно выгоды достанутся ему лично за счет аккумулируемых

государством средств, и не способен каким бы то ни было способом повлиять на распределение выгод, он будет реагировать только на налог как таковой. Между тем перемещения налогового бремени возникают именно за счет модификации экономического поведения в ответ на порождаемые налогом стимулы. Эти модификации и их следствия, по сути, и предстоит обнаружить.

В совокупности перечисленные допущения определяют, в частности, стабильность денежных потоков, поступающих в каждую из отраслей и на закупку каждого из факторов производства. Вместе с тем они не предполагают постоянство цен или натуральных пропорций. Денежные потоки стабильны всего лишь за счет того, что благодаря специфическому виду фигурирующих в модели функций изменение любой цены на 1% вызывает изменение соответствующего объема также на 1%, причем в противоположном направлении.

Обратимся теперь к графическому анализу.

На рис. 5.15 изображены взаимосвязанные ситуации на рынках труда и капитала в доналоговом равновесии. Поскольку предполагаются постоянство запаса каждого из факторов и их полная занятость, K_A , т.е. размер капитала, применяемого в отрасли A , представляет собой разность между общей величиной запаса фактора K и величиной K_B (размером капитала, применяемого в отрасли B). Аналогично $L_A = L - L_B$. Поэтому на первом графике рис. 5.15 можно совместить графики спроса обеих отраслей на капитал. В этой части рисунка слева направо по оси абсцисс фиксируются значения K_A , а справа налево — значения K_B . Расстояние между точками O_A и K соответствует величине запаса K ; r_A и r_B — цены капитала (ставки процента), с которыми сталкиваются соответствующие отрасли. Линии D отражают спрос на капитал в соответствующей отрасли.

Коль скоро речь идет о конкурентном рынке и оптимальном равновесии, обе отрасли приобретают капитал (равно как и труд) по одинаковым ценам. Следовательно, в доналоговой ситуации имеют место те значения переменных K_A и K_B , которые соответствуют точке пересечения спросов в двух отраслях и равенству цен.

В правой нижней части рис. 5.15 аналогичным образом изображена ситуация на рынке труда, однако для удобства последующих построений ось, на которой отображаются значения L_A (снизу вверх) и L_B (сверху вниз), расположена по вертикали, а оси цен (ставок заработной платы), с которыми сталкиваются отрасли, — по горизонтали. Доналоговому равновесию соответствуют те значения L_A и L_B , которые задаются точкой пересечения кривых спроса на труд и равенством заработных плат: $w_A = w_B$.

Равновесные состояния на рынках труда и капитала, а также рынках товаров, очевидно, связаны между собой. Специфика анализа в контексте общего равновесия в том и состоит, чтобы явным образом

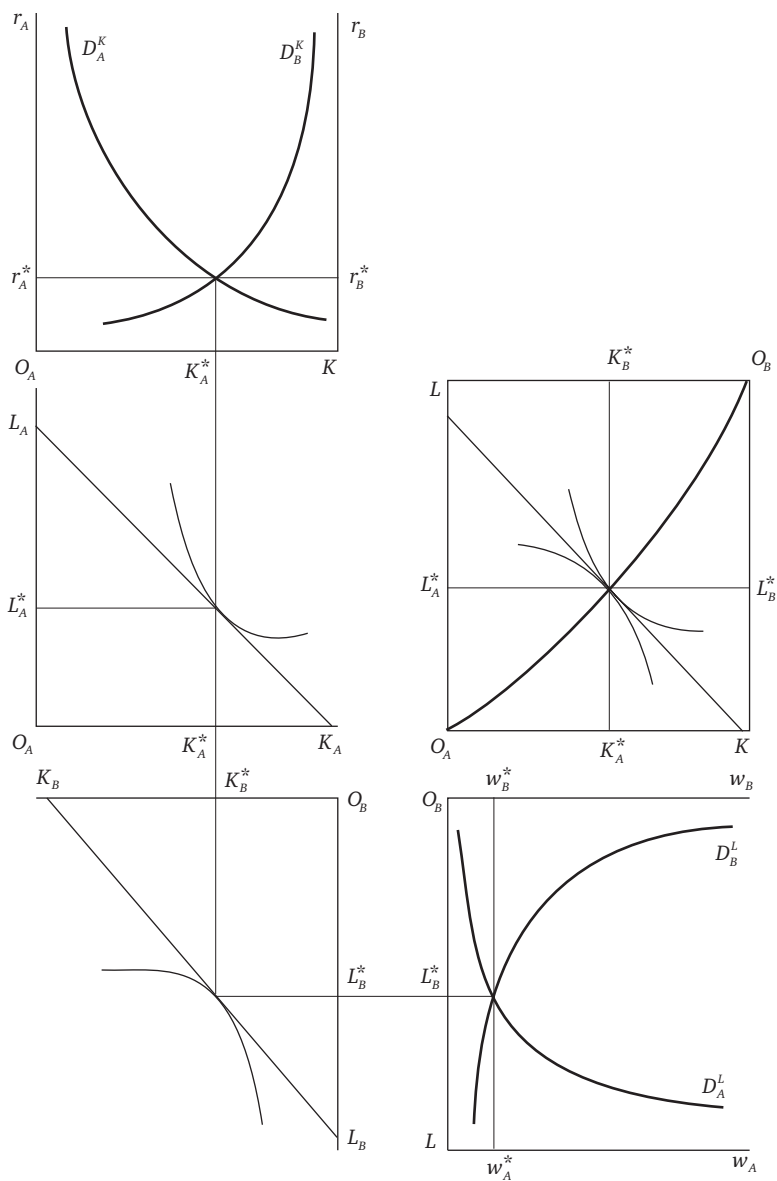


Рис. 5.15. Модель Харбергера. Начальное равновесие

учесть подобные взаимосвязи. Затраты труда и капитала непосредственно сопрягаются через производственные функции.

На промежуточных графиках слева изображен выбор факторов производства фирмами в каждой отрасли. Система координат L_A и K_A задает возможные сочетания труда и капитала при производстве первого товара, а система координат L_B и K_B — их сочетания при производстве второго товара. Кривые линии в этих частях рисунка представляют собой изокванты, а касающиеся их прямые — изокосты, соответствующие доналоговому равновесию.

Оси $O_A K_A$ и $O_B K_B$ прочерчены так, чтобы их длина соответствовала общей величине доступного для отраслей капитала K , а длина осей $O_A L_A$ и $O_B L_B$ соответствует общей величине предложения труда L . Взаимосвязи между графиками (равные количества труда и капитала) показаны тонкими линиями.

Наклон изокост на обоих графиках одинаков, поскольку он отражает соотношение одних и тех же равновесных цен труда и капитала. Исходя из предпосылки о Парето-оптимальности доналогового равновесия, в точке оптимума предельная норма технического замещения факторов для каждой отрасли равна соотношению их цен:

$$MRTS_A = r^*/w^*; MRTS_B = r^*/w^*.$$

Последний график на рис. 5.15 представляет собой совмещение вспомогательных графиков выбора и является коробкой Эджуорта. Как видно из графика, изокванты для двух отраслей касаются друг друга, и в точке касания имеют одинаковый наклон — касательная отражает положение совпадающих изокост, на которых отрасли достигли доналогового равновесия. Линия $O_A O_B$, проходящая через все возможные точки оптимумов, фиксирует контрактную кривую.

Особенностью рис. 5.15 является распределение капитала и труда между отраслями. Как видно из графиков, в отрасли A задействовано больше капитала, а в отрасли B — больше труда. Таким образом, отрасль A мы будем считать капиталоемкой, а отрасль B — трудоемкой. Контрактная линия на графике проведена таким образом, чтобы не только в ситуации, отображенной на рис. 5.15, но и в ситуации, отвечающих любой другой точке этой линии, в отрасли A на единицу затрат труда приходилось бы больше затрат капитала, чем в отрасли B .

Теперь можно перейти к анализу изменений, которые происходят в описанной системе под влиянием налогообложения. Модель Харбергера была разработана для анализа сферы действия налога на прибыль корпораций (впрочем, как будет показано, она, в принципе, применима и для решения ряда других задач). В странах с развитой рыночной экономикой налогом на прибыль обычно облагаются именно корпорации, поскольку в некорпоративном секторе прибыль

зачастую трудно отделить от оплаты труда. Для последнего сектора типично, например, положение, когда единственными работниками небольшого предприятия обслуживания являются владелец и члены его семьи. Естественно считать, что из двух отраслей, представленных в рассматриваемой модели, к корпоративному сектору принадлежит относительно более капиталоемкая (A), а другая (B) относится к некорпоративному сектору.

Предположим, что в отрасли A вводится налог на прибыль, или, другими словами, на доход, получаемый владельцами акций (капитала). Рассмотрим события, происходящие в краткосрочном и долгосрочном периодах.

В *краткосрочном периоде* предложение капитала в отраслях фиксировано и определяется условиями начального равновесия. Межсекторное перемещение капитала предполагает целый ряд трансакций и, в конечном счете, изменение состава реальных активов. Оно не может произойти в краткосрочном периоде (по определению последнего). Это значит, что не будет и изменений в количестве применяемых факторов: распределение капитала по отраслям будет таким же, как и до введения налога. Следовательно, производство и цены в обеих отраслях останутся на прежнем уровне. Единственный эффект состоит в сокращении доходов владельцев капитала в корпоративном секторе. Поэтому, в краткосрочном периоде бремя налогообложения прибыли в корпоративном секторе полностью ложится на собственников капитала.

В *долгосрочном периоде* факторы производства могут перемещаться из отрасли в отрасль, поэтому собственники капитала в корпоративном секторе могут переместить часть налогового бремени на других агентов. На рис. 5.16 данная ситуация представлена графически.

Под влиянием налога чистая отдача инвестиций в отрасль A уменьшается, соответственно спрос этой отрасли на капитал снижается. Капитал начинает перемещаться из корпоративного сектора в некорпоративный. Например, владельцам предприятий последнего сектора будет легче получать займы, а кого-то изменения в налогообложении могут побудить, продав акции, открыть собственное небольшое предприятие. Перемещение будет продолжаться до тех пор, пока чистая отдача на капитал не выровняется в обеих отраслях и не будет достигнуто новое равновесие при $K_A = K'_A$. Соответственно, величина K_B возрастает до значения $(K - K'_A)$.

Это верно, если справедливо фактически сделанное нами предположение о неподвижности кривой спроса на капитал со стороны отрасли B . Неподвижность обеспечивается нашими допущениями о характере производственных и потребительских функций: в посленалоговой ситуации в каждую отрасль поступает столько же средств, как до введения налога, спрос имеет единичную эластичность.

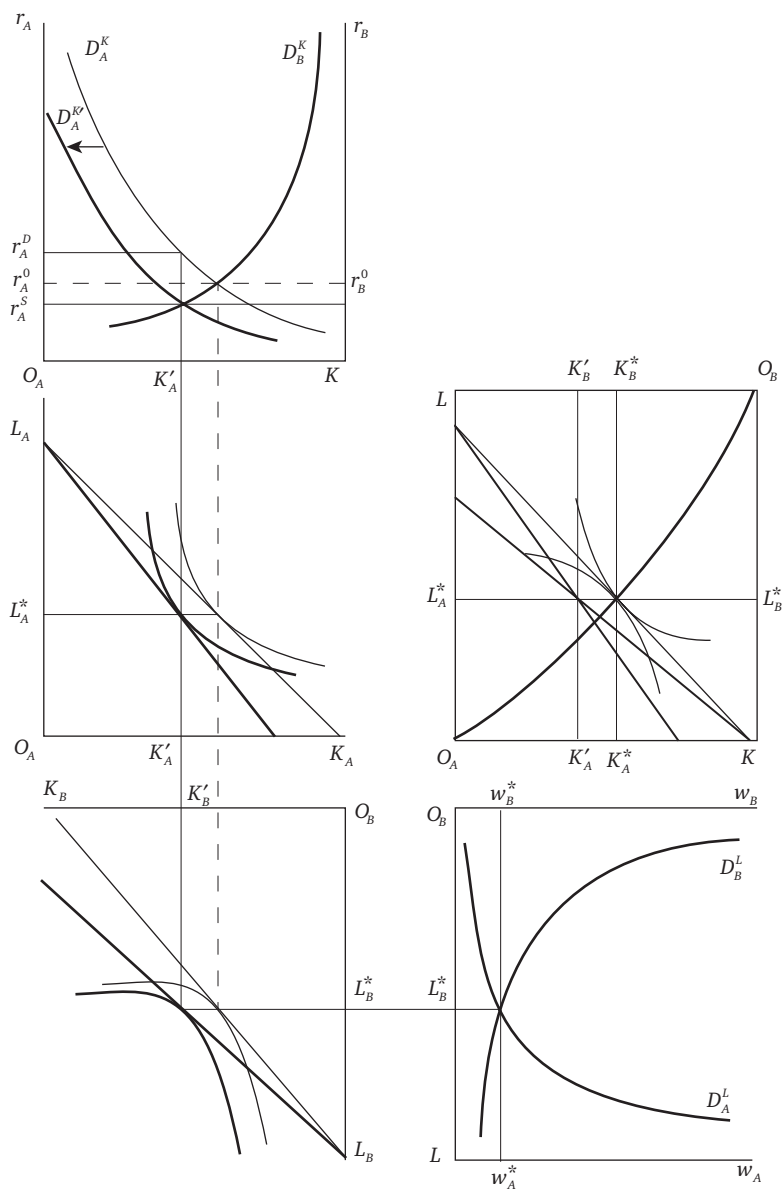


Рис. 5.16. Модель Харбергера. Равновесие после введения налога

Единичная эластичность означает, что расходы на факторы производства остаются прежними. Если записать формулу изокосты: $Z = rK + wL$, то при изменении цены капитала его количество меняется таким образом, что совокупные расходы (rK) остаются неизменными. Поэтому расходы на труд также остаются неизменными, и, следовательно, на рынке труда не происходит никаких изменений, и соотношение L_A и L_B , а также равновесная цена труда остаются прежними. Графически это выражается в том, что не только неподвижна кривая D_B^K , но и кривые D_A^L и D_B^L на рис. 5.16.

На практике налогообложение прибыли корпораций способно при определенных условиях оказывать серьезное влияние на рынок труда, что может иметь существенное значение для перемещения налогового бремени. Естественно, отказ от учета этого влияния, обусловленный введенными допущениями, ограничивает возможности модели. Однако, как это обычно бывает, если модель построена разумным образом, жертвуя анализом одних взаимосвязей, удастся лучше увидеть другие.

Итак, после введения налога L_A и L_B остаются неизменными. Вместе с новым распределением капитала между отраслями это однозначно задает посленалоговые пропорции использования труда и капитала в каждой из отраслей.

В новой ситуации предприятия обеих отраслей приобретают труд по одной и той же цене, а капитал обходится отрасли A дороже, чем отрасли B . Вследствие введения налога цена покупателя и цена продавца перестают совпадать и различаются на величину налога: $r^D = r^S + t$. Поэтому, при одинаковом посленалоговом значении чистой отдачи для инвестора r_A^S предприятия первой отрасли должны обеспечивать отдачу капитала в производстве на уровне не ниже r_A^D , иначе они не смогут уплатить налог.

Следовательно, изокосты отраслей имеют теперь разный наклон. Неизменность цены труда означает поворот изокост на графиках выбора факторов производства (см. рис. 5.16). Поскольку для отрасли A цена капитала (которую уплачивают фирмы) возрастает, изокоста поворачивается внутрь. Для отрасли B цена капитала снижается, изокоста поворачивается наружу. Наклон линий теперь задается следующими соотношениями:

для отрасли A — $(r_A^S + t)/w^*$;

для отрасли B — r_A^S/w^* .

Оптимальный выбор фирм задается равенством $MRTS$ факторным ценам. Поскольку теперь цены для отраслей разные, в коробке Эджуорта в точке индивидуального оптимума изокванты, так же как и изокосты, пересекаются (чтобы не загромождать рисунок, изокванты на нем не изображены). Равновесная точка больше не принадлежит контрактной кривой. Таким образом, сочетания факторов

$(K'_A; L^*_A)$ и $(K'_B; L^*_B)$ не обеспечивают Парето-эффективное распределение ресурсов.

Однако в условиях, которые создаются под воздействием налогообложения, рационально ведущие себя субъекты экономического поведения вынуждены выбирать именно такие сочетания. Ведь при этом для каждой из отраслей в отдельности достигается равенство предельных норм технического замещения соотношениям цен факторов. Таким образом, рассматриваемый налог оказывает искажающее воздействие на аллокационную эффективность. Избыточное налоговое бремя (DWL) в данном случае может быть оценено с помощью эквивалентной или компенсирующей вариации, как было показано ранее в главе.

Следующий шаг анализа состоит в рассмотрении выигрышей и потерь отдельных экономических агентов. Коль скоро прежние по составу ресурсы используются после введения налога менее эффективно, хотя бы одна из групп индивидов, фигурирующих в модели, должна понести потери. Это не отменяется тем обстоятельством, что в соответствии с введенными допущениями объем продаж каждой отрасли в денежном выражении остается прежним (вспомним, что благодаря единичной эластичности спроса любые изменения объемов полностью компенсируются изменениями цен). Натуральные пропорции производства товаров A и B меняются: при прежних затратах труда во второй отрасли теперь используется больше капитала, чем в первой, так что выпуск здесь растет, тогда как в первой отрасли он сокращается. При этом субъективная ценность прироста выпуска B и потеря A для индивидов не обязательно уравнивают друг друга, а учитывая, что в рассматриваемом примере происходит сдвиг с контрактной кривой, можно утверждать, что потери перевешивают приобретения.

Означает ли сокращение выпуска первой отрасли, что в сфере действия налога оказываются все, кто непосредственно связан с производством товара A , или только капиталисты этой отрасли (последнее означало бы, что эта сфера тождественна сфере налоговых обязательств)? В действительности мы видим, что главный результат изменений, происшедших в связи с введением налога, — это снижение чистой отдачи капитала. Причем оно в полной мере касается и тех собственников, которые еще в доналоговом периоде инвестировали исключительно в некорпорированный сектор. Они не несут обязательств по налогу на прибыль корпораций, но вследствие снижения рыночной цены капитала вынуждены разделить бремя, порождаемое этим налогом, с владельцами капитала, занятого в корпоративном секторе.

Каким путем в данном случае происходит перемещение налогового бремени? Не существует рынка, на котором одна сторона могла бы быть определена как владельцы капитала отрасли A , а другая — как владельцы капитала отрасли B . Распространение сферы действия

налога на вторую из этих групп опосредуется отраслевыми рынками товаров и капиталов. На некоторых из этих рынков непосредственно представлена только какая-то одна из рассматриваемых групп, на других — обе, но на одной и той же стороне, например, в качестве покупателей товаров A и B . В подобных обстоятельствах анализ в контексте частичного равновесия не дал бы сколько-нибудь ценных результатов, тогда как анализ в контексте общего равновесия, даже при очень сильных упрощающих допущениях, вполне уместен.

Обратимся теперь к положению наемных работников. На рис. 5.17 представлены рынки товаров A и B . Изображенные здесь функции спроса на товары (кривые D_A и D_B) отражают совокупный спрос работников (индекс L) и собственников капитала (индекс K).

Поскольку ситуация на рынке труда не меняется, посленалоговые функции спроса работников на товары A и B совпадают с доналоговыми (кривые D_A^L и D_B^L неподвижны). Что же касается спроса капиталистов, то соответствующие посленалоговые кривые ($D_A^{K_1}$ и $D_B^{K_1}$), изображены ближе к началу координат, чем доналоговые (D_A^K и D_B^K). После введения налога доходы собственников капитала падают, соответственно снижается и их спрос на оба блага. Однако, согласно предпосылкам модели, правительство тратит налоговые поступления на приобретение благ в той же пропорции, как раньше тратили владельцы капитала (кривые спроса правительства не изображены). Поэтому общий спрос на произведенную в обеих отраслях продукцию остается неизменным.

Поскольку изменились пропорции занятых в производстве факторов, меняется предложение товаров и их равновесная цена. Количество товара A сокращается, поэтому его цена возрастает (с P_0^A до P_1^A). Количество товара B возрастает, его цена сокращается (см. рис. 5.17).

Как уже говорилось, под воздействием налога положение собственников капитала ухудшается. Что же касается положения работников, то все зависит от соотношения прироста излишка потребителей, связанного с увеличением покупок товара B , и уменьшением излишка

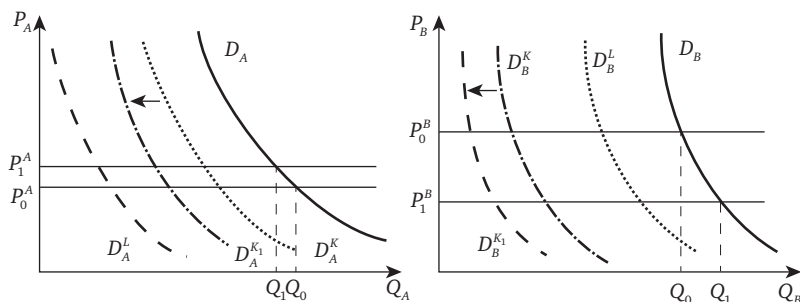


Рис. 5.17. Рынки товаров, производимых отраслями A и B

потребителей, обусловленного сокращением покупок товара А. Это, в свою очередь, определяется конкретными параметрами функций спроса работников на каждый из товаров.

Модель Харбергера, в принципе, пригодна для анализа сферы действия не только налога на прибыль корпораций. Рассуждения, аналогичные приведенным выше, применимы во всех случаях, когда какой-либо из факторов производства дифференцированно облагается налогом в разных секторах экономики.

Отметим, что это фактически касается довольно многих налогов, включая, например, применяемый едва ли не повсеместно, в том числе в России, подоходный налог с физических лиц. В преобладающей своей части он является налогом на доход от труда, подобно тому как налог на прибыль корпораций касается дохода от другого фактора производства — капитала. Вообще говоря, предполагается, что налогом должны облагаться любые личные доходы независимо от того, каким образом и в какой форме они получены. Однако на практике характер источника, из которого получен доход, а также его форма существенно влияют на то, будет ли реализован универсальный подход к взиманию налога.

В самом деле, двухсекторная модель экономики может быть построена и таким образом, что один из секторов представляет собой так называемый формальный, а другой — неформальный сектор. К первому относится производство товаров и услуг на легальный рынок, а также оказание бесплатных услуг государственными и муниципальными учреждениями, официально зарегистрированными и ведущими надлежащий учет благотворительными организациями и т.п. Второй сектор охватывает деятельность, осуществление и реализация результатов которой регулируются преимущественно традицией и не находящими юридического оформления соглашениями. Это, например, индивидуальное и внутрисемейное самообслуживание, взаимопомощь соседей и родственников, но вместе с тем и криминальная деятельность, в том числе производство товаров и услуг на так называемый черный рынок. Доходы формируются не только в формальном, но и в неформальном секторе, однако во втором случае они практически не поддаются налогообложению.

Масштабы неформального сектора могут быть очень большими, как в некоторых развивающихся странах, или умеренными, как в ряде экономически развитых стран, но нигде они не являются пренебрежимо малыми. Используя модель, аналогичную описанной выше, можно убедиться, что, при прочих равных условиях, высокое налогообложение доходов благоприятствует перемещению труда в неформальный сектор, понижению предельной отдачи труда в данном секторе и вовлечению занятых в нем индивидов в сферу действия налога. В итоге косвенным образом обеспечивается обложение и тех доходов, с которых налог непосредственно не уплачивается.

Этот вывод не тривиален и на первый взгляд дает основание для следующей практической рекомендации: чем большая часть доходов укрывается от налогообложения, тем выше должны быть ставки налога с доходов, которые удастся обложить. В самом деле, значительная часть сформированного на основе этих ставок налогового бремени в конечном счете переместится на тех, с кого налог непосредственно не взимается.

Проблема, однако, в том, что чем больше различия в налогообложении одного и того же фактора производства в двух секторах, тем менее эффективна (при прочих равных условиях) равновесная аллокация ресурсов. Этот тезис также отнюдь не тривиален и часто не получает должного внимания на практике¹.

Лишь моделирование последствий налогообложения, в том числе даже простейшая модель, описанная выше, позволяет зафиксировать и объяснить потери эффективности. Так, на рис. 5.16 увеличению налога соответствует все большее отклонение от контрактной линии, т.е. аллокация становится все менее эффективной.

Отказ от тех или иных допущений, присутствующих в рассмотренной модели, естественно, усложняет анализ, но в ряде случаев делает его более реалистичным. Что произойдет, если отказаться, например, от предположения о единичной эластичности замещения труда капиталом в обоих секторах? Пусть эластичность замещения труда капиталом ниже в корпорированном секторе по сравнению с некорпорированным. Интуитивно ясно, что это еще более затрудняет вовлечение труда в сферу действия налога на прибыль.

В то же время, если отказаться от допущения, согласно которому предложение каждого из факторов производства неизменно, обнаруживается, что бремя налога на прибыль способно в существенной мере перемещаться на наемных работников. В самом деле, результатом отслеженного нами падения доходности инвестиций может стать (и обычно становится на практике) уменьшение нормы накопления. Таким образом, предложение капитала сокращается, а его предельный доход при прочих равных условиях возрастает. Вместе с тем относительно снижается спрос на труд. В итоге ухудшается положение работников, которые вовлекаются в сферу действия данного налога.

Двухсекторная модель, вообще говоря, применима и для анализа последствий налогообложения одного товара (или группы товаров), когда другие товары остаются свободными от налога. При этом решающее значение для анализа перемещения налогового бремени в контексте общего равновесия имеют параметры, характеризующие

¹ Он весьма значим, в частности, применительно к налоговой политике России 1990-х гг. Одна из ее характерных черт — попытки компенсировать с помощью высоких ставок налогов потери государственных доходов, обусловленные наличием масштабного неформального сектора.

относительную трудоемкость и капиталоемкость секторов, возможности взаимного замещения факторов в каждом из них, а также эластичность замещения соответствующих товаров на потребительском рынке. Однако логика анализа остается в целом неизменной, как и важный вывод о том, что действия, иницилируемые налоговым бременем и обеспечивающие его перемещение, обуславливают отклонение равновесного состояния от контрактной линии.

Перемещение налогового бремени и границы рынков. До сих пор перемещение налогового бремени рассматривалось лишь применительно к закрытой экономике. Иными словами, предполагалось, что границы рынков, на которых перемещение фактически осуществляется, не выходят за границы юрисдикции отдельного государства. Именно государство устанавливает налог и, если экономика является закрытой, способно взимать его со всех участников рынка. Однако все современные национальные экономики обладают той или иной степенью открытости. Следовательно, товары и факторы производства способны (пусть не вполне свободно, не без издержек) перемещаться за границы территорий, на которых действуют конкретные налоговые обязательства.

В значимости этого обстоятельства легко убедиться, например, вновь обратившись к модели Харбергера. Допустим, что капитал способен, реагируя на налогообложение прибыли, перемещаться не только из корпорированного сектора в некорпорированный, но и из данной страны в другие страны с более благоприятным налоговым режимом. Чем с меньшими издержками это можно сделать, тем слабее стимулы искать новые возможности инвестирования в той же стране. В итоге тем меньшим оказывается прирост капитала в некорпорированном секторе и тем менее значительно снижение чистой отдачи инвестиций.

Если открытость экономики позволяет владельцам капитала относительно уменьшать налоговое бремя, следует предположить, что, при прочих равных условиях, она неблагоприятна для наемных работников. Действительно, труд, как правило, не столь мобилен, как капитал. Бегство капитала за рубеж сокращает предложение рабочих мест, и результатом становится относительное снижение трудовых доходов. Таким образом, в условиях открытости значительная часть бремени налога на прибыль перемещается на наемных работников.

В то же время открытость экономики, вообще говоря, способствует эффективной аллокации ресурсов, в том числе за счет косвенного сдерживания налоговой экспансии государства. Преимущество в аллокационной эффективности создает предпосылки для роста доходов всех слоев населения. Без учета влияния, которое политика государства оказывает на эффективность, нельзя судить, в какой мере

реальным интересам работников отвечало бы сочетание высоких налогов на прибыль с жестким ограничением оттока капитала.

Рынки, перекрывающие границы национальной юрисдикции, могут обеспечивать перемещение бремени, формируемого налоговой политикой одного государства, на граждан других государств. Для этого вовсе не требуется, чтобы они когда-либо посещали страну, в которой введен налог, и получали какие бы то ни было выгоды от общественных благ и перераспределительных программ, для финансирования которых этот налог предназначен. Если сфера действия налога не совпадает со сферой налоговых обязательств, налоговое бремя может лечь и на тех индивидов, в отношении которых вводящее налог государство не располагает законным правом принуждения.

Представим себе следующую гипотетическую ситуацию. Страны *X* и *Y* готовятся к войне друг с другом, но при этом поддерживают торговые отношения. В частности, в стране *X* имеется обширный рынок для товара *C*, производимого только в стране *Y*, причем эластичность спроса на данном рынке близка к нулю. Тогда страна *Y* способна вовлечь жителей страны *X* в финансирование своих военных приготовлений, направленных против этой самой страны. Достаточно ввести высокую экспортную пошлину на товар *C*. Ее непосредственными плательщиками будут экспортеры, находящиеся в юрисдикции страны *Y*; можно предположить, что владельцами и работниками предприятий-экспортеров окажутся в основном граждане именно этой страны. Однако бремя налога переместится через национальные границы.

Если обратиться к не столь необычным коллизиям, можно отметить, что учет внешнеторговой ситуации важен, например, когда делается выбор между дополнительным налогообложением производителей, с одной стороны, и населения — с другой. Допустим, рыночные условия, в которых находятся предприятия, расположенные в данной стране, благоприятствуют перемещению налогового бремени главным образом на покупателей, причем значительная часть продукции идет на экспорт. Это создает предпосылки для того, чтобы через налогообложение отечественных производителей вовлечь страны-импортеры в финансирование национального бюджета. По-иному дело обстоит, если анализ рыночных условий обнаруживает, что бремя налогообложения предприятий-производителей почти полностью перемещается на их работников (следовательно, на резидентов данной страны), тогда как на потребительском рынке складываются предпосылки перемещения части налогового бремени за рубеж. В этом случае налицо один из аргументов в пользу преимущественного налогообложения покупателей.

Разумеется, подобные аргументы должны рассматриваться не изолированно, а с учетом других не менее существенных экономических, политических и социальных обстоятельств.

Ключевые понятия

- Налоги
- Налоговые обязательства
- Налоговые и неналоговые поступления
- Прямые и косвенные налоги
- Маркированные и немаркированные налоги
- Специфические и стоимостные налоги
- Прогрессивные, регрессивные и пропорциональные налоги
- Предельная и средняя нормы налогообложения
- Критерии оценки налоговых систем
- Относительное равенство налоговых обязательств
- Равенство по горизонтали и вертикали
- Принцип получаемых выгод
- Принцип платежеспособности
- Побочные выгоды
- Налоговые льготы
- Искажающие и неискажающие налоги
- Экономическая нейтральность налогообложения
- Избыточное налоговое бремя
- Потери благосостояния от налогообложения
- Эффект дохода
- Эффект замещения
- Аккордный грант
- Эквивалентная вариация
- Компенсирующая вариация
- Функция компенсированного спроса
- Функция компенсированного предложения труда
- Организационная простота налогообложения
- Издержки сбора налогов
- Гибкость налогообложения
- Прозрачность налоговой системы
- Эквивалентные налоги
- Сфера действия налога
- Перемещение налогового бремени
- Модель Харбергера

Вопросы к главе

1. Почему налоговые поступления доминируют в структуре государственных доходов?
2. Какие источники играют в России ведущую роль в формировании государственных доходов?
3. Каковы основные тенденции изменения структуры государственных доходов в России за годы рыночных реформ?
4. В какой степени схожи структуры государственных доходов России и стран со сформировавшейся рыночной экономикой?
5. Какие из основных российских налогов относятся к прямым, а какие — к косвенным?

6. В чем заключаются сравнительные преимущества и недостатки маркированных и немаркированных налогов?
7. Чем специфический налог отличается от стоимостного?
8. Может ли налог, ставка по которому составляет 10% к цене товара, быть прогрессивным или регрессивным?
9. Какие соотношения предельной и средней налоговых ставок характерны для прогрессивных, пропорциональных и регрессивных налогов?
10. Если на всех граждан возложена обязанность выплачивать в виде налога одинаковую сумму, будет ли такой налог отвечать требованиям равенства по горизонтали и вертикали?
11. Почему дифференциация налогов не может базироваться только на принципе получаемых выгод?
12. Какие обстоятельства затрудняют применение принципа платежеспособности для дифференциации налогообложения?
13. Какие налоги являются неискажающими и почему?
14. Что представляет собой избыточное налоговое бремя (*DWL*)?
15. Каков механизм образования *DWL*? Как он связан с механизмом перемещения налогового бремени?
16. Какие факторы определяют величину *DWL*?
17. Как оценивается *DWL* при специфическом и стоимостном налогообложении товаров на конкурентном и монополизированном рынках?
18. Почему оценки *DWL*, получаемые на основе эквивалентной и компенсирующей вариаций, не совпадают друг с другом?
19. Как формируется и оценивается избыточное бремя налогообложения доходов?
20. Как образуется избыточное бремя налогообложения накоплений? Какие налоги способны его вызывать?
21. К каким действиям прибегает типичный налогоплательщик в ответ на искажающее налогообложение?
22. Какие виды издержек позволяет снижать организационная простота налогообложения?
23. Способен ли быть гибким регрессивный налог?
24. В чем сходны и в чем различны критерии организационной простоты и прозрачности?
25. Почему невозможно исчерпывающим образом оценить налоговую систему, не прибегая к таким критериям, между которыми имеются противоречия?
26. При каких условиях налоги признаются эквивалентными?
27. Почему эквивалентные налоги могут в разной степени отвечать критерию организационной простоты, но всегда в одинаковой степени отвечают критерию экономической нейтральности?
28. Если предприятие-налогоплательщик перемещает налоговое бремя на предприятие-поставщика, можно ли утверждать, что последнее входит в сферу действия налога?
29. Как перемещение налогового бремени связано с незаключенными сделками?
30. Почему именно преимущество в эластичности благоприятствует перемещению налогового бремени на конкурентном рынке?

31. Как в условиях монополии проявляется гибкость экономического поведения, способствующая перемещению налогового бремени?
32. Как распределяется налоговое бремя на монополизированном рынке, если функция спроса линейна?
33. Как распределяется налоговое бремя на монополизированном рынке, если эластичность спроса постоянна?
34. Как распределяется бремя специфического и стоимостного налогообложения на конкурентном и монополизированном рынках?
35. Почему перемещение налогового бремени на рынке труда способно приводить к снижению ставки заработной платы более чем на величину ставки налога?
36. В силу каких причин требуется анализировать перемещение налогового бремени в контексте общего равновесия?
37. При каких обстоятельствах анализ перемещения налогового бремени в контексте частичного равновесия способен давать удовлетворительные результаты?
38. Какие переменные фигурируют в модели Харбергера, какие допущения делаются при ее построении?
39. Каким образом происходит перемещение налогового бремени в модели Харбергера?
40. Почему при анализе сфер действия налогов необходимо принимать во внимание степень открытости экономики?

Литература

1. *Вэриан, Х. Р.* Микроэкономика. Промежуточный уровень. Современный подход / Х. Р. Вэриан. — М. : ЮНИТИ, 1997.
2. *Стиглиц, Дж. Ю.* Экономика государственного сектора / Дж. Ю. Стиглиц. — М. : Издательство МГУ и ИНФРА-М, 1997.
3. *Якобсон, Л. И.* Государственный сектор экономики. Экономическая теория и политика / Л. И. Якобсон. — М. : ИД ГУ ВШЭ, 2000.
4. *Auerbach, A. and Feldstein, M.* (eds) (1987). Handbook of Public Economics, Amsterdam: North Holland. —V. 2. — P. 485—1106.
5. *Becker, J., Fuest, C.* (2010). EU regional policy and tax competition // European Economic Review . — № 54 (1). — P. 150—161.
6. *Brown, C. and Jackson, P.* Public Sector Economics. (4th ed.) Blackwell, 1996.
7. *Connolly, S. and Munro A.* Economics of the Public Sector. Prentice Hall Europe, 1999.
8. *Devereux, M.P., Lockwood, B., Redoano, M.* (2008). Do countries compete over corporate tax rates? // Journal of Public Economics. — № 92 (5—6). — P. 1210—1235.
9. *Feldstein, M.* (2006). The Effect of Taxes on Efficiency and Growth // Tax Notes. — № 111 (6). — P. 679—684.
10. *Feldstein, M., Horioka, C.* (1980). Domestic Savings and International Capital Flows // Economic Journal. — № 94. — P. 613—629.
11. *Gordon, R., Li, W.* (2009). Tax structures in Developing countries: Many puzzles and a possible explanation // Journal of Public Economics. — № 93 (7—8). — P. 855—866.

12. *Harberger, A. C.* (1962). The incidence of the corporation income tax // *Journal of Political Economy*. — V. 70. — P. 215—240.
13. *Konrad, K.* (2008). Mobile tax base as a global common // *International Tax and Public Finance*. — V. 15 (4). — P. 395—414.
14. *Lai, Y.-B.* (2010). The political economy of capital market integration and tax competition // *European Journal of Political Economy*. — № 26 (4). — P. 475—487.
15. *McLure, Ch. E.* (1975). General equilibrium incidence analysis. The Harberger model after ten years // *Journal of Public Economics*. — № 4. — P. 125—161.
16. OECD (2006). *Consumption Tax Trends: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, OECD Publishing.
17. OECD (2011). *Taxation and Employment*, OECD Tax Policy Studies, No. 21, OECD Publishing.

Основы теории налогов: оптимальное налогообложение

В главе рассматриваются вопросы оптимизации прямых и косвенных налогов и условия достижения оптимума.

В результате изучения материалов данной главы студент должен:

знать

- основные критерии при выборе оптимальных ставок косвенных налогов;
- подходы к оптимизации прямых налогов;

уметь

• оценивать возможности минимизации избыточного налогового бремени для различных видов налогов;

владеть

• навыками оценки эффективности изменений налоговой политики государства с точки зрения оптимизации налогообложения.

6.1. Цели и ограничения налоговой политики

Цели налоговой политики определяются функциями государственных финансов, в том числе налогообложения. Этих функций, как мы знаем, три: аллокационная, перераспределительная и стабилизационная. Целеполагание может, в принципе, базироваться на любой из них, и тогда две другие функции учитываются при определении ограничений.

Однако наиболее естественно рассматривать задачи оптимизации, формулируя цели на основе аллокационной функции. Влияние налогов на аллокационную эффективность имеет четкую количественную характеристику, а именно избыточное бремя. *Оптимальное налогообложение* минимизирует избыточное налоговое бремя (DWL)¹ при данных ограничениях. При таком подходе можно сравнивать между собой разнообразные варианты пополнения государственной казны, даже если учет перераспределительной и стабилизационной функций осуществляется через требования скорее качественного, чем количественного характера, как это часто бывает на практике.

Впрочем, что касается стабилизационной функции, то при анализе проблем оптимального налогообложения обычно подразумевается, что налоги должны полностью покрыть потребность в средствах, которую испытывает государство. Иными словами, эта функция принимается во внимание, как правило, непосредственно через фиксацию той величины налоговых поступлений R , которую необходимо собрать.

При определении оптимальной структуры налогов перераспределительные требования могут учитываться по-разному. В принципе, в своей исходной постановке проблема оптимизации налогообложения предполагает отражение этих требований непосредственно в целевой функции. Соответственно, эффективность и чистые потери оцениваются с позиций общественного благосостояния. Для этого, естественно, требуется специфицировать функцию общественного благосостояния, опираясь на некоторые представления о справедливости. В этом случае задача оптимизации может выглядеть следующим образом:

$$\begin{aligned} & \max W \\ & \{t_1, \dots, t_n\} \\ & \text{при } T(t_1, \dots, t_n) = R, \end{aligned} \quad (6.1)$$

где W — уровень благосостояния общества, $t_1, \dots, t_n$ — ставки налогообложения различных объектов (товаров, услуг, доходов, инвестиций, видов деятельности и т.п.); n — число объектов, в отношении которых допускается дифференциация налоговых обязательств²; $T(t_1, \dots, t_n)$ — функция, выражающая зависимость налоговых поступлений от ставок; R — сумма, которая требуется, чтобы профинансировать государственные расходы без нарушения макроэкономического равновесия.

¹ Понятие избыточного налогового бремени (DWL) и способы его оценки рассматривались выше в гл. 5.

² Например, речь может идти об оптимизации налоговой структуры, включающей акцизы на $(n - 1)$ товаров и пропорциональный подоходный налог. Тогда задача состоит в выборе ставок акцизов $t_1, \dots, t_{n-1}$, и ставки подоходного налога t_n .

Вместе с тем требования к распределению могут быть введены в форме ограничений, например как предельно допустимые уровни дифференциации доходов. При таких обстоятельствах задача максимизации W сводится к нахождению Парето-оптимального состояния экономики, отвечающего этим ограничениям и ограничению $T(t_1, \dots, t_n) = R$. Парето-оптимальным будет, очевидно, такое и только такое состояние, при котором DWL достигает минимального из возможных значений. Таким образом, мы пришли к уже упомянутой постановке вопроса о *минимизации избыточного бремени налогообложения*.

Она особенно удобна, если задача обеспечения наивысшей аллокационной эффективности рассматривается без непосредственного учета перераспределительных требований. При рассмотрении налогообложения товаров мы будем иметь дело именно с такой задачей. На практике ей может соответствовать ситуация, когда новые налоги вводятся исключительно для финансирования производства общественных благ, примерно в равной степени необходимых всем членам общества, тогда как доналоговая ситуация была удовлетворительной и с точки зрения эффективности, и с точки зрения справедливости. Далее в главе мы рассмотрим оптимизацию налогообложения доходов, где вопросы справедливости играют не последнюю роль.

Еще одна группа ограничений, которые в той или иной форме всегда явно либо неявно присутствуют при определении оптимальной налоговой структуры, — это ограничения, характеризующие способность государства реально собрать тот или иной налог. Так, выше отмечалось, что государство не способно непосредственно облагать налогами досуг, что вполне ощутимо сказывается на величине DWL . В конечном счете подобным ограничениям свойственна *информационная природа*, и они не являются одинаковыми в разных странах и в разные эпохи. Например, при хорошо налаженной и надежно контролируемой системе банковских расчетов налогообложение продаж, добавленной стоимости или доходов осуществлять гораздо легче, чем при широком распространении бартера и не фиксируемых в финансовых документах расчетов наличностью.

Если государство вынуждено действовать в рамках жестких информационных ограничений, ему зачастую приходится избирать такую структуру налогов, которая заведомо порождает весьма значительные чистые потери. Таким образом, два аспекта эффективности налогообложения: *нейтральность* и *организационная простота*, порождают в некоторой степени конфликтные требования.

На деле информационные ограничения принимаются во внимание обычно посредством фиксации *типов налогов*, которые реально могут быть собраны с достаточной полнотой и приемлемыми административными издержками.

6.2. Парето-оптимальные налоговые структуры

Ставя задачей аллокационную эффективность и минимизацию DWL , следует помнить, что искажающие эффекты все же остаются. При этом, если руководствоваться в первую очередь соображениями справедливости и активно применять налогообложение для целей перераспределения, весьма значимыми оказываются издержки перераспределения (вспомним «дырявое ведро» Оукена¹). Ключевую роль играет дестимулирующее воздействие налогов на трудовые усилия. Оно обуславливает потери эффективности, связанные с замещением труда досугом. Как показано в гл. 5, величина этих потерь определяется, прежде всего, эластичностью компенсированного предложения труда.

Если бы перераспределение было возможно без издержек, то ему соответствовало бы перемещение вдоль обычной линии достижимых полезностей, а решение задачи оптимизации в постановке (6.1) соответствовало бы точке касания этой линии и кривой безразличия функции общественного благосостояния.

Такая линия достижимых полезностей изображена на рис. 6.1 и обозначена L_1L_2 . На этом рисунке, как и на рисунках в гл. 3, U_1 и U_2 — шкалы полезности двух индивидов или групп, однако в данном случае они симметричны (функции полезности предполагаются идентичными), а граница L_1L_2 имеет форму сегмента окружности. Это не более чем упрощение графического изображения.

При данном упрощении утилитаристский и роулзианский оптимумы, очевидно, совпадают. На рис. 6.1 (а) им соответствует точка B , в которой L_1L_2 пересекает луч OB , проведенный под углом 45°

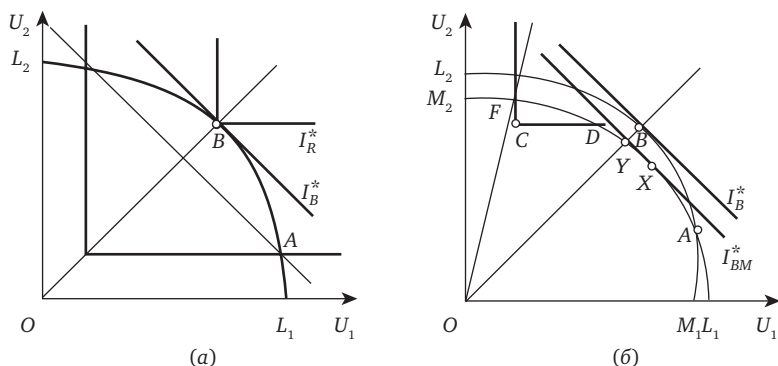


Рис. 6.1. Линии достижимых полезностей до и после налогообложения

¹ Американский макроэкономист Артур Оукен сформулировал свой знаменитый закон следующим образом: «Деньги от богатых к бедным можно переносить только в дырявом ведре». Закон применим в равной мере как к перераспределительным процессам внутри одного государства, так и к программам международной помощи.

к координатным осям. I_B^* — наиболее высокая из достижимых в данных обстоятельствах кривых безразличия для утилитаристской функции общественного благосостояния, I_R^* — для роулсианской функции. Кривые безразличия функций общественного благосостояния, соответствующие состоянию экономики до перераспределения, изображены на рис. 6.1 (а) тонкими линиями, проходящими через точку А. Легко видеть, что переход из А в В представляет собой улучшение с точки зрения обеих функций. При этом обе точки (А и В) являются Парето-эффективными.

Однако в действительности перераспределение связано с потерями, и это изображено на рис. 6.1 (б). Пусть государство решило изменить то неравное распределение благосостояния (на практике — доходов), которое возникло в результате свободного действия рыночных сил и представлено точкой А. Если рынок действует эффективно, то неравенство обусловлено, по-видимому, главным образом различием в широко понимаемых способностях индивидов (физических качествах, знаниях, изобретательности, предприимчивости и т.д.). На практике может быть значимо также перераспределение богатства, накопленного предыдущими поколениями. Однако при анализе проблем оптимального налогообложения обычно в центре внимания находится дестимулирующее воздействие на экономическую активность, т.е. на продуктивное использование способностей.

Множество пар значений U_1 и U_2 , реально достижимых при использовании государством налогов и выплат (если доналоговая аллокация соответствует А), меньше, чем множество пар, которому соответствует сектор OL_1L_2 . Строго говоря, это было бы верно, даже если бы государство способно было использовать неискажающие налоги, ведь часть собранных средств поглотили бы административные издержки. Чем менее нейтральные и сложно построенные налоги вынуждено использовать государство, тем меньший набор возникающих после перераспределения пар U_1 и U_2 для него достижим (при прочих равных условиях)¹.

Множество достижимых пар изображено на рис. 6.1 (б) областью, ограниченной координатными осями и линией M_1AM_2 . Она имеет единственную общую точку с границей достижимых полезностей L_1L_2 — точку А. Иными словами, только отказавшись от перераспределения, государство могло бы обеспечить состояние экономики, соответствующее исходной границе. Вместе с тем область

¹ Существенно также то, как государство использует собранные средства, например каковы административные издержки, связанные не со сбором средств, а с организацией выплат. Однако, как оговаривалось выше, при анализе налогообложения целесообразно считать, что расходная сторона общественных финансов функционирует эффективно.

реально достижимых пар имеет собственную границу. Будем называть ее *линией (границей) полезностей, достижимых при перераспределении* (ЛПДП). На линии M_1AM_2 фиксируется посленалоговое состояние, только если государство с наибольшей эффективностью распорядится возможностями, которыми обладает. В противном случае посленалоговому состоянию будет соответствовать точка, лежащая внутри области OM_1AM_2 .

Мы знаем, что возможности государства лимитируются прежде всего доступностью информации. Если посленалоговая пара U_1, U_2 находится на ЛПДП, значит, государство наилучшим образом распорядилось имеющейся в его распоряжении информацией и подобрало (из доступных) такие параметры налогообложения, которые наилучшим образом подходят для осуществления данной перераспределительной задачи. Характер же самой задачи непосредственно определяет выбор одной из точек на линии M_1AM_2 , т.е. конкретного соотношения U_1 и U_2 .

ЛПДП характеризует спектр наиболее эффективных политических решений, к которым способно прибегнуть государство в целях перераспределения с помощью налогов при данных исходных условиях. Сочетания U_1 и U_2 , которым соответствуют точки, лежащие за пределами области OM_1AM_2 (например, B), невозможно достичь ни при какой политике. Сочетания, которым соответствуют точки, лежащие ближе к началу координат, чем ЛПДП, адекватны политическим решениям, не оптимальным по Парето.

Например, переход из точки C в любую точку отрезка DF на ЛПДП (угол FCD — прямой) представляет собой Парето-улучшение. При заданных исходных условиях оно, в принципе, возможно. Следовательно, рациональная политика в отличие от нерациональной будет выводить экономику в одну из точек ЛПДП при любых требованиях к распределению. В то же время ни одна из точек кривой M_1AM_2 (она в данном случае изображена выпуклой) не является заведомо предпочтительной по отношению к другой. Переход из A в D или F может быть в равной степени оправдан, все зависит от принятой концепции справедливости.

Пусть концепция справедливости предполагает, что приемлемы лишь такие соотношения U_1 и U_2 , которые достигаются на луче, проходящем через начало координат и точку F . Тогда с учетом данной способности государства к перераспределению, которая описывается кривой M_1AM_2 , в точке F достигается Парето-оптимальное состояние при данных перераспределительных требованиях.

Оптимальная с точки зрения аллокационной эффективности налоговая структура, удовлетворяющая ограничениям, которые характеризуют как способность государства собирать налоги, так и конкретные требования к перераспределению, называется *Парето-оптимальной*

налоговой структурой¹. Поскольку речь идет о решениях, эффективных при данных ограничениях, в ряде случаев используется термин «структура, ограниченно эффективная по Парето». Поиск именно таких структур составляет содержание задач оптимизации налогообложения.

Точка X на рис. 6.1 (б) фиксирует оптимальную утилитаристскую структуру налогообложения при данной ЛПДП (в этой точке утилитаристская кривая безразличия I_{BM}^* касается линии M_1M_2). В силу невозможности осуществить перераспределение без потерь X уступает B с точки зрения классической утилитаристской функции общественного благосостояния. Расстояние между I_B^* и I_{BM}^* характеризует минимально возможные при данных условиях чистые потери от налогообложения с позиций этой функции.

Аналогично на рис. 6.1 (б) можно было бы изобразить линию безразличия роулзианской функции общественного благосостояния, проходящую через оптимальную с точки зрения этой функции точку Y (линия I_{RM}^*), а также воспроизвести линию I_R^* из части (а) того же рисунка (на рис. 6.1 (б) эти линии не представлены). Тогда расстояние между I_R^* и I_{RM}^* характеризовало бы минимально возможные чистые потери от налогообложения с позиций роулзианского подхода. Очевидно, что оценки минимально возможных потерь, получаемые при различных функциях благосостояния, неодинаковы.

Итак, учет критериев справедливости модифицирует анализ чистых потерь от налогообложения. Избыточное налоговое бремя, как оно понималось в предыдущей главе, определялось исходя из индивидуальной функции полезности. Однако совокупные потери, минимизировать которые призвана продуманная налоговая политика, — это всегда потери многих индивидов, уплачивающих один и тот же налог. Каждому из индивидов свойственна своя функция полезности, и вопрос о величине совокупных потерь может, строго говоря, рассматриваться лишь в контексте той или иной конкретной функции общественного благосостояния. Однако, как мы убедились, введение такой функции побуждает сменить своего рода точку отсчета при выборе способа налогообложения: место неискажающего налога с нулевым DWL занимает налог, обеспечивающий минимально возможные при данной функции потери.

Если концепция справедливости, которой руководствуется государство, задана, то расположение точки оптимума и величина чистых потерь, очевидно, определяются формой и параметрами ЛПДП. Они в определенной степени влияют даже на степень реального расхождения позиций, которых придерживаются сторонники разных

¹ Подробнее о Парето-эффективных налоговых структурах см.: Stiglitz J. E. (1982). Self-Selection and Pareto-efficient taxation // Journal of Public Economics. № 17. P. 217—240.

представлений о справедливости. Так, взаимное положение точек утилитаристского и роулсианского оптимумов на рис. 6.1 (б) и расстояние между этими точками зависят от того, какова именно линия M_1AXUM_2 . Не исключено, что действительность такова, что при всей неприемлемости абстрактных концепций практический рациональный выбор налоговой политики на базе любой из них приводит в имеющихся обстоятельствах к схожим результатам. Вместе с тем, разумеется, не исключены и глубокие расхождения практически достижимых результатов.

Как бы то ни было, у нас есть основания для вывода: при наличии в обществе антагонизмов, связанных с недовольством одних социальных групп своим положением относительно других групп данного общества, особенно важно сознавать, что идеологические споры не способны заменить профессионально выполненный экономический анализ конкретных возможностей перераспределения. История знает немало политических потрясений, участниками которых двигала ложная надежда достичь положения, находившегося, выражаясь формальным языком, за пределами ЛПДП.

То, как выглядит ЛПДП, решающим образом зависит от влияния доступных для государства налогов на экономическую активность населения. На рис. 6.1 (б) линия M_1AXUM_2 выпукла. Что это предполагает?

Перемещение вдоль данной линии на участке AM_1 представляет собой перераспределение в пользу первого индивида (группы). Если исходное состояние было оптимальным, то надо полагать, что этот индивид при таком перераспределении ослабил бы свои трудовые усилия. Тем не менее вблизи M_1 его положение лучше, чем в А. Это достижимо только, если второй индивид (группа) станет напряженно трудиться, несмотря на то что по мере приближения к M_1 он фактически теряет право на какие-либо плоды своего труда. То же самое относится к экономическому поведению первого индивида (группы), если линия M_1AXUM_2 выпукла вблизи точки M_2 .

Итак, форма и параметры ЛПДП отражают не только информационные возможности государства в области сбора налогов, но и особенности функций предложения труда налогоплательщиков. Причем ЛПДП вряд ли может быть строго выпуклой. Очевидно, на деле она выглядит не так, как на рис. 6.1 (б), а скорее так, как на рис. 6.2¹. В части (а) этого рисунка ЛПДП приобретает форму N_1AN_2 , в части (б) — форму P_1AP_2 .

Линия N_1AN_2 не так сильно «прижата» к началу координат, как P_1AP_2 . Это означает, что в части (а) рисунка изображена ситуация с более низкими эластичностями предложения труда обоих индивидов (обеих групп) по сравнению с тем, что изображено в части (б).

¹ С такой формой линии достижимых полезностей мы уже встречались в гл. 3.

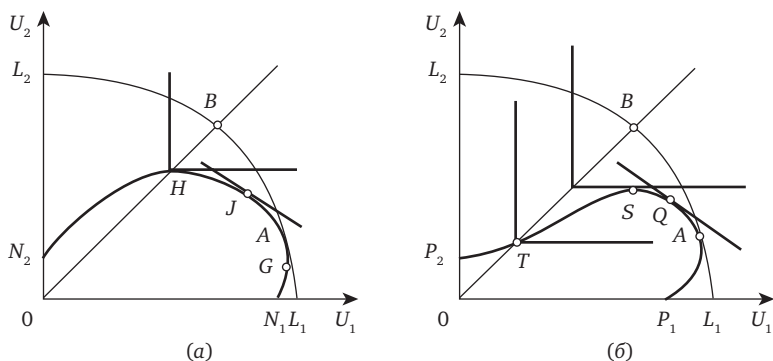


Рис. 6.2. Линии достижимых полезностей с учетом издержек перераспределения

На рис. 6.2 (а) картина более оптимистична с точки зрения возможностей перераспределения, чем в части (б) этого рисунка. В то же время обе эти картины пессимистичны по сравнению с частью (б) рис. 6.1, не говоря уже о части (а) того же рисунка.

В ситуации, изображенной на рис. 6.2 (а), небольшой рост благосостояния первого индивида возможен при перераспределении в его пользу (отрезок AG), тогда как при дальнейшем перераспределении снижается благосостояние обоих. При перераспределении в пользу изначально менее обеспеченного второго индивида его благосостояние растет, пока не сравняется с благосостоянием первого (отрезок AH), после чего начинается общее снижение. На рис. 6.2 (б) любая попытка перераспределения в пользу первого индивида фактически не делает его более обеспеченным и лишь снижает и без того невысокий уровень благосостояния второго (точка A правее любой другой на кривой P_1AP_2). Перераспределение же в пользу второго индивида может иметь смысл только до достижения состояния, изображенного точкой S (на отрезке SP_2 благосостояние обоих индивидов снижается).

J и Q — точки утилитаристского оптимума в ситуациях, изображенных соответственно в частях (а) и (б) рис. 6.2. Проведенные через эти точки касательные к ЛПДП с наклоном в 45° — линии безразличия Бентамиана. При прочих равных условиях, чем выше эластичность (компенсированного) предложения труда, тем менее высокой кривой безразличия функции общественного благосостояния удастся достичь и значительнее чистые потери.

H и S — точки роулсианского оптимума, через них проведены соответствующие кривые безразличия. В ситуации, фиксируемой точкой H , удастся достичь полного равенства, хотя и ценой значительных чистых потерь. В ситуации, изображенной на рис. 6.2 (б) равенство достижимо только в точке T , через которую также проведена линия безразличия роулсианской функции общественного благосостояния. Линия, проходящая через S , расположена выше, чем

проходящая через T . Дело в том, что переход из T в S представляет собой Парето-улучшение. Точка T может быть желательна только с позиций догматически понимаемого равенства. Реальные участники общественного выбора, если они действуют рационально, согласятся с некоторой степенью неравенства, даже если оно вызывает у них возражения с идеологических позиций. Однако для этого требуется, чтобы участники адекватно воспринимали действительные последствия перераспределения.

Мы убедились, что на ЛПДП могут находиться точки, уступающие другим точкам той же кривой по критерию Парето. Это побуждает вернуться к понятию *Парето-оптимальной налоговой структуры*. Предложенное ранее определение само по себе не требует корректировки. Однако теперь мы понимаем, что выбор такой структуры должен осуществляться путем «наложения» распределительных требований не на всю ЛПДП, а лишь на участки, где уровень благосостояния хотя бы одного индивида (группы) не убывает. Таковы участки GH и AS на рис. 6.2 (а) и (б). Более того, вряд ли выбор может иметь практическое значение на участке типа AG на рис. 6.2 (а). Ведь ему соответствует перераспределение в пользу изначально более обеспеченных индивидов и групп, что не согласуется с доминирующими концепциями справедливости.

Таким образом, спектр фактически допустимых рациональных решений существенно сужается. Отнюдь не всякая идеологическая концепция перераспределения может быть практически реализована, если общество не пренебрегает возможностями Парето-улучшений.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что при оптимизации налогообложения, преследующей перераспределительные цели, выбор определяется, во-первых, *характером функции общественного благосостояния*, во-вторых, *доступным набором налогов* и, в-третьих, *мерой их влияния на экономическую активность*.

6.3. Оптимизация косвенного налогообложения

Говоря об оптимизации налогообложения товаров, следует рассмотреть два вопроса. Во-первых, следует ли облагать налогами все товары или стоит ввести налоги на часть товаров, что позволит собрать необходимую сумму R , а другие вообще налогами не облагать. Во-вторых, должны ли дифференцироваться ставки налогов на различные товары.

Для дальнейшего анализа оптимизации налогообложения и ответа на поставленные вопросы необходимо оговорить *предпосылки*, которые весьма существенно упрощают реальность, но, вместе с тем, позволяют прийти к содержательным выводам. Данные выводы не могут быть распространены на более общие случаи, тем не менее, они позволяют затронуть основные аспекты оптимизации налогов на товары.

Итак, мы будем предполагать наличие конкурентных рынков и стандартизованных предпочтений. Первоначальное равновесие является Парето-эффективным, цены на товары меняются только в результате введения налога (инфляция отсутствует). Налоги собираются для финансирования производства общественных благ и не выполняют перераспределительной функции.

Начнем с первого вопроса: что выгоднее с точки зрения минимизации избыточного налогового бремени — ввести относительно невысокие налоги на все товары или более высокие — лишь на некоторые товары, а на другие налог не вводить?

Рассмотрим этот вопрос с позиции отдельного потребителя и рынка в целом.

Предположим, что индивид потребляет два блага — X (облагаемое налогом) и Y (компонитное благо, не облагаемое налогом). В этом случае цена блага X возрастает, и бюджетная линия индивида поворачивается, ее наклон изменяется (рис. 6.3). Как было показано в гл. 5, эффект замещения создает избыточное налоговое бремя — DWL . Если же налог вводится на все товары (X и Y), то при получении государством той же суммы налоговых доходов (новая бюджетная линия проходит через ту же точку, E^S , что и при налоге только на товар X), индивид оказывается на более высокой кривой безразличия.

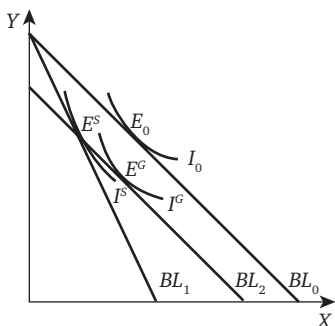


Рис. 6.3. Введение налога на одно благо (X) и на оба блага (X и Y)

Точка E_0 отражает ситуацию доналогового равновесия, когда выбор индивида определяется равенством $MRT = MRS$; BL_1 — бюджетная линия индивида при введении налога на товар X , BL_2 — бюджетная линия при введении налога на оба товара. DWL может быть измерен как расстояние между кривыми безразличия I^G и I^S . В точке E^S изменилось соотношение цен, поэтому $MRT \neq MRS$.

Обратимся теперь к товарным рынкам. Очевидно, что на тех рынках, где налог не вводится, $DWL = 0$, а на тех, где вводится, $DWL > 0$. На рис. 6.4 представлен рынок, на котором вводится налог по ставке t . Избыточное налоговое бремя в этом случае будет представлено треугольником ABC .

Как было показано в гл. 5, величина DWL пропорциональна квадрату налоговой ставки. Поэтому, сокращение ставки налога в два раза (новая ставка равна $t/2$) приведет к уменьшению DWL в четыре раза. Новая величина DWL представлена треугольником DFC . При этом величина доходов государства сокращается не в два раза, а меньше. Таким образом, можно сделать вывод, что введение налогов на все товары по относительно более низким ставкам позволит государству собрать необходимую сумму при меньшем DWL , чем при выборочном налогообложении по относительно более высоким ставкам.

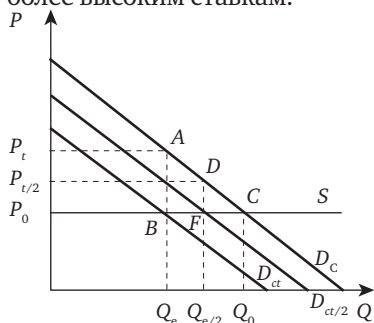


Рис. 6.4. Введение налогов на товар по ставке t и $t/2$ и изменение налогового бремени

Кроме размера налоговой ставки на величину DWL влияют и эластичность спроса, и эластичность предложения товара. Обратимся к рис. 6.5, на котором в частях (а) и (б) представлены спрос и предложение двух товаров — А и В, соответственно. E_0^A и E_0^B — точки доналогового равновесия. Для большей наглядности предположим, что предложение обоих товаров абсолютно эластично и их доналоговые цены одинаковы ($P_0^A = P_0^B$); равны друг другу и доналоговые значения объемов продаж ($Q_0^A = Q_0^B$).

На оба товара вводится специфический акциз в одинаковом размере t , что изображено на рисунке смещением по вертикали линий предложения. Посленалоговые цены ($P_0^A + t$) и ($P_0^B + t$) равны друг другу. Однако точки посленалогового равновесия E_1^A и E_1^B различны, поскольку на рисунке линия D_B более пологая, чем D_A . Иными словами, предполагается, что спрос на товар В более эластичен и, следовательно, $Q_B^* < Q_A^*$. В этих условиях одинаковое налогообложение двух товаров приводит к тому, что доход государства за счет акциза на товар В меньше, а DWL больше, чем соответствующие величины для товара А. Соотношение налоговых поступлений и DWL для первого товара явно лучше, чем для второго.

Таким образом, целесообразно дифференцировать акцизы на товары с учетом различий в эластичности спроса. Причем оптимальной будет, очевидно, такая структура налогов, при которой предельные

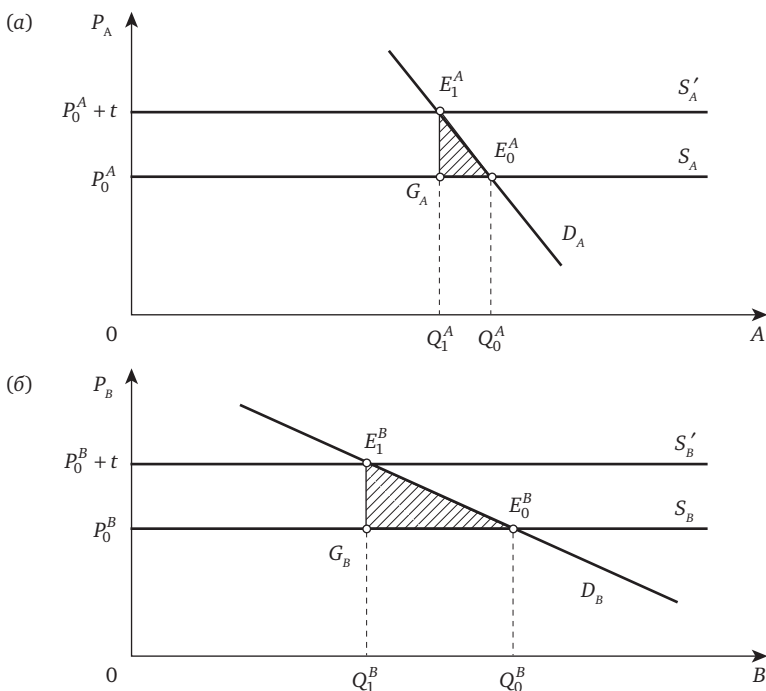


Рис. 6.5. Налогообложение по правилу Рамсея

величины DWL в расчете на единицу R одинаковы для всех облагаемых товаров. Сделав такой вывод, мы вплотную подошли к *правилу Рамсея*¹.

Важно отметить: постановка задачи Рамсея предполагает, что аналитик имеет дело с экономикой, в которой представлена единственная функция полезности, т.е. это экономика с одним индивидом или с индивидами, тождественными с точки зрения их предпочтений и экономического положения. В этом случае можно проводить анализ без учета вопросов справедливости и перераспределения дохода.

Правило Рамсея: оптимальной является такая структура налогообложения товаров, при которой компенсированный спрос на каждый из них уменьшается в одинаковой пропорции по сравнению с ситуацией доналогового равновесия (если она была Парето-оптимальной).

Формально правило Рамсея можно записать следующим образом:

$$\frac{dQ_A}{Q_A} = \frac{dQ_B}{Q_B}. \quad (6.2)$$

для любой пары товаров A и B , после введения налога.

¹ Ramsey F. P. (1927). A contribution to the theory of taxation // Economic Journal. № 37. P. 47—61.

Как будет показано ниже, при некоторых допущениях это правило выполняется при определенном соотношении ставок налогов и величин эластичностей спроса на товары.

Итак, предположим, что предложение товаров абсолютно эластично, известна эластичность компенсированного спроса на товары, а сами товары не являются ни дополняющими, ни взаимозаменяемыми (перекрестные эластичности спроса равны нулю). Если экономика состоит из двух отраслей, то различия в эластичности спроса на эти товары могут при данном условии иметь место в силу того, что товары в различной степени замещаются досугом, который налогом не облагается¹. Ставки налога выражаются в процентах к цене, т.е. мы имеем дело со стоимостным налогообложением.

Пусть t_A — ставка стоимостного налога на товар A , t_B — ставка стоимостного налога на товар B . Для оценки DWL воспользуемся равенством (5.7) из параграфа 5.3, но вместо доналоговых значений объемов продаж и цен будем использовать их *посленалоговые* значения, которые обозначим, соответственно, Q_A , P_A , Q_B и P_B . Такая замена допустима, если размеры налогов относительно невелики. Напомним, что предположение об относительно небольших отличиях посленалоговой ситуации от доналоговой в любом случае требуется при выведении равенства (5.7), поскольку необходимо зафиксировать постоянное значение эластичности спроса.

Используя буквы A и B для индексации переменных, относящихся к соответствующим товарам, можем записать:

$$DWL_A = (-Q_A P_A / 2) e^A t_A^2; \quad DWL_B = (-Q_B P_B / 2) e^B t_B^2,$$

где e^A и e^B — значения эластичностей компенсированного спроса на соответствующий товар.

Поступления от налогообложения товаров составляют $R_A = Q_A P_A t_A$ и $R_B = Q_B P_B t_B$, причем в сумме они должны дать требуемую величину R .

Обозначив $(-Q_A P_A / 2) = z_A$ и $(-Q_B P_B / 2) = z_B$, получим задачу минимизации:

$$\min(z_A e^A t_A^2 + z_B e^B t_B^2), \quad (6.3)$$

$$\text{при } (-2z_A t_A - 2z_B t_B) = R.$$

¹ Фактически Ф. Рамсей не использовал предположение о независимости спроса на товары. Оно не требуется для выведения формулируемого ниже правила, если рассматривать его в общей форме. Однако это предположение неизменно фигурирует в учебных курсах промежуточного уровня. Причина не только в том, что оно позволяет упростить выкладки, но прежде всего в том, что получаемое с его помощью правило обратных эластичностей отличается впечатляющей наглядностью и дает вместе с тем представление о смысле правила Рамсея в целом.

Лагранжиан для данной задачи:

$$L = z_A e^A t_A^2 + z_B e^B t_B^2 - \lambda(R + 2z_A t_A + 2z_B t_B).$$

Допущение о том, что перекрестные эластичности спроса равны нулю, обеспечивает простоту условий первого порядка:

$$2z_A e_A t_A - 2\lambda z_A = 2z_B e_B t_B - 2\lambda z_B = 0.$$

Таким образом, оптимальное налогообложение существует при соотношении

$$e_A t_A = e_B t_B = \lambda. \quad (6.4)$$

Отсюда непосредственно вытекает так называемое *правило обратных эластичностей*: оптимальные ставки налогообложения товаров обратно пропорциональны величинам эластичности компенсированного спроса на них.

Если налоги вводятся в соответствии с данным правилом, компенсированный спрос на каждый из товаров сокращается в одинаковом процентном отношении. В самом деле, ставки налогов определены в процентах к ценам, так что равенство (6.4) можно переписать следующим образом:

$$[(dQ_A/Q_A)/t_A]t_A = [(dQ_B/Q_B)/t_B]t_B.$$

Таким образом, при оптимальном (в указанном смысле) налогообложении товаров выполняется условие (6.2), характеризующее правило Рамсея.

Для специфического налога оптимальная ставка может быть рассчитана по формуле¹:

$$\frac{t}{p} = k \left(\frac{1}{e^D} + \frac{1}{e^S} \right), \quad (6.5)$$

где k — коэффициент пропорциональности, который определяется суммой налоговых сборов R ; p — цена товара после введения налога.

При абсолютно эластичном предложении ($e^S = \infty$) мы снова приходим к выражению (6.4), где $k = \lambda$.

Предпосылкой анализа Рамсея является предположение об идентичности индивидов и, следовательно, отсутствии перераспределения. Вместе с тем, вопросы неравенства являются значимыми в реальной жизни, поэтому при введении косвенных налогов их необходимо учитывать. Согласно правилу Рамсея, высокие налоговые ставки следует устанавливать на товары с низкой эластичностью спроса (например,

¹ Stiglitz J. Указ. соч. Ch. 20. P. 563.

продукты питания), а низкие ставки — на товары с высокой эластичностью спроса (товары роскоши). Такие рекомендации противоречат критерию справедливости, поэтому правило Рамсея подверглось дальнейшей модификации. В частности, Даймонд и Мирлиз¹ ввели в анализ перераспределительные цели. Будут ли ставки налогов на товары со спросом эластичным по цене и по доходу выше или ниже ставок на товары с неэластичным спросом, зависит от отношения к справедливости лиц, устанавливающих налоговые ставки.

В некоторых развивающихся странах сборы прямых налогов бывают затруднительны, поэтому основную долю дохода в бюджете составляют косвенные налоги. Поэтому перераспределительные аспекты в данном случае играют важную роль, и правительства, чаще всего, не следуют правилу Рамсея и вводят более высокие налоги на предметы роскоши и более низкие на предметы первой необходимости.

В развитых странах, наоборот, система прогрессивного подоходного налога обеспечивает высокие поступления в бюджет и одновременно способствует достижению справедливости. Поэтому дополнительное перераспределение за счет косвенных налогов может оказаться ненужным. Ключевым становится вопрос сравнения предельных выгод от «дополнительного» перераспределения (например, за счет налогов на товары роскоши) и связанных с ним предельных издержек (измеряемых, прежде всего, через показатель *DWL*).

В результате исследований, последовавших за правилом Рамсея, большинство ученых склоняется к выводу, что при оптимально сконструированной системе подоходного налога потребность в дополнительном перераспределении за счет косвенных налогов стремится к нулю.

Другой известный подход к оптимизации косвенного налогообложения получил название **правила Корлетта — Хейга**. Как уже подчеркивалось ранее, источником избыточного налогового бремени является эффект замещения, возникающий вследствие того, что не все блага облагаются налогом. В частности, невозможно осуществить прямое налогообложение досуга. Поскольку досуг представляет собой специфическое благо, непосредственно не поддающееся налогообложению, то при введении налогов (акцизов, импортных пошлин и т.п.) на иные блага, материально воплощающие доход, появляется, как мы знаем, стимул к замещению дохода досугом. Однако для разных товаров и услуг возможности замещения досугом не одинаковы.

Досуг — одно из благ, входящих в функцию полезности индивида, наряду с товарами и услугами, которые могут быть куплены за деньги.

¹ Diamond P., Mirrlees J. (1971). Optimal taxation and public production, I: Production efficiency and II: Tax rules // American Economic Review. № 61. P. 8—27 and 261—278.

В свою очередь, функция спроса на досуг представляет зависимость выбираемого объема досуга Le от его цены P_{Le} , т.е. от предельной величины дохода, которым приходится жертвовать ради единицы досуга. Досуг способен дополняться либо до некоторой степени замещаться иными благами, что обычным образом выражается положительными или отрицательными значениями частных производных спроса по ценам и соответствующих перекрестных эластичностей.

Пусть X — разновидность спортивного инвентаря, аудио- или видеопроодукции либо, например, разнообразных услуг, потребляемых в свободное время. Тогда, очевидно,

$$\partial Le / \partial P_X < 0,$$

где P_X — цена блага X .

В то же время для производственного оборудования, услуг по транспортировке сырья и т.п., короче говоря, всего, что требуется для зарабатывания дохода,

$$\partial Le / \partial P_Y > 0,$$

где P_Y — цена товара производственного назначения.

Если налогообложение существенно повышает P_X , затрагивая P_Y лишь в небольшой степени или не затрагивая вовсе, спрос на досуг, при прочих равных условиях, сокращается. При таком налогообложении полноценное проведение досуга обходится дороже по отношению к работе (получению трудового дохода), чем в ситуации, когда все товары облагаются по единой ставке. Результат подобен тому, как если бы налогообложению подвергся сам досуг.

Другими словами, при налогообложении товаров и услуг те из них, которые представляют субституты досуга, должны облагаться в меньшей степени, чем взаимодополняющие по отношению к досугу. Этот подход был впервые сформулирован Дж. Корлеттом и Д. С. Хейгом в 1953 г.¹

Правило Корлетта — Хейга согласуется с правилом Рамсея. При введении налога на товар с высоко эластичным компенсированным спросом величина его потребления резко сокращается. В этом случае, чтобы индивид оставался на прежней кривой безразличия, дополнительный доход должен быть потрачен на другие блага, включая досуг. Если компенсированный спрос неэластичен, то спрос на досуг также вырастет, но в гораздо меньшей степени. Таким образом, блага с низкой эластичностью компенсированного спроса в меньшей степени являются субститутами досуга, чем блага с высокой эластичностью спроса.

¹ Corlett W. J., Hague D. C. (1953). Complementarity and the excess burden of taxation // Review of Economic Studies. № 21 (1). P. 21—30.

6.4. Оптимизация подоходного налога

Одним из упрощений анализа оптимизации потоварных налогов было исключение перераспределения из целей налоговой политики. В данном разделе мы, наоборот, отвлечемся от необходимости сбора определенной суммы для финансирования общественных благ и сконцентрируемся на перераспределительном аспекте. Будем считать, что налоговые поступления полностью распределяются среди населения в виде выплат, уменьшающих экономическое неравенство. Такой ситуации наиболее соответствует прогрессивное налогообложение. При прочих равных условиях, чем быстрее возрастает средняя норма налогообложения, тем большее выравнивание доходов обеспечивается. Вместе с тем естественно предположить, что с усилением прогрессивности все более мощным становится дестимулирующее действие налога.

Мы знаем, что стимулы экономической активности в рыночной экономике воплощаются главным образом в ценах, которые формируются, как правило, на базе предельных величин. Так и дестимулирующее действие налогообложения непосредственно зависит от его *предельной нормы*, актуальной для той или иной группы населения. Именно предельная норма определяет изменения в цене, по которой налогоплательщик мог бы реализовать дополнительную единицу труда, чтобы за счет досуга компенсировать потерю дохода.

Для минимизации избыточного налогового бремени следовало бы установить налоги таким образом, чтобы $MTR = 0$. Теоретически, государство могло бы ввести аккордные налоги для разных групп индивидов в зависимости от их способности зарабатывать доход. Однако такой подход сталкивается с существенными трудностями. Во-первых, необходимо собирать большой объем информации о способностях индивидов, что порождает высокие административные издержки. Во-вторых, из-за информационной асимметрии возникает оппортунистическое поведение: люди могут скрывать свои реальные способности, чтобы платить меньший налог.

Линейный прогрессивный налог. Логика формирования оптимального прогрессивного налога яснее всего прослеживается, если обратиться к варианту налогообложения, предполагающему постоянную (ненулевую) предельную норму. В этом случае мы имеем дело с **линейным подоходным налогом**. В самом деле, поскольку $MTR = dT/dY$, где Y — доход индивида до уплаты налога, а T — сумма, уплачиваемая им государству, постоянство MTR предполагает линейную зависимость T от Y .

Постоянство предельной нормы совместимо как с прогрессивным, так и с регрессивным характером налогообложения. Если собираемые суммы полностью расходуются на цели перераспределения в пользу малообеспеченных, то налог является прогрессивным и, более того,

для части населения он негативен. Тем, кто принадлежит к этой части, налоговая схема обеспечивает увеличение, а не уменьшение располагаемого дохода.

Формально линейный прогрессивный налог может быть представлен следующим образом:

$$T = -G + t_m Y, \quad (6.6)$$

где G — аккордный трансферт, который получает каждый индивид ($G = \text{const}, G > 0$); t_m — предельная налоговая ставка (MTR).

На рис. 6.6 по вертикальной оси отображен доход индивида до и после уплаты налога, по горизонтальной — отработанные часы.

Линия 1 отражает валовый доход индивида — доход до уплаты налога, который получается путем умножения ставки заработной платы на число отработанных часов: $Y_1 = wL$.

Линия 2 — вспомогательная, она показывает доход индивида после уплаты налога по ставке t_m : $Y_2 = (1 - t_m)wL$.

Линия 3 — чистый доход индивида, т.е. доход после уплаты налога и получения трансферта: $Y_N = (1 - t_m)wL + G$.

При данной схеме построения обязательств налог является негативным ($T < 0$) для всех, чей доход не достигает некоторого порогового значения, которое, очевидно, равно G/t_m при трудозатратах L_0 . Это значит, что благосостояние таких индивидов повышается непосредственно в результате их взаимодействия с налоговой системой за счет перераспределения части доходов более обеспеченных граждан. Таким образом, реализация распределительных приоритетов может быть зафиксирована без обращения к вопросу об организации общественных расходов. В то же время в силу аккордного характера трансферта G избыточное бремя непосредственно зависит только от параметра t_m , что составляет важное преимущество при анализе данной формы налогообложения.

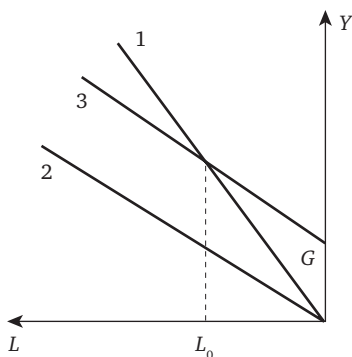


Рис. 6.6. Линейный прогрессивный налог

Вместе с тем рассматриваемый налог достаточно универсален в качестве инструмента перераспределения. Постоянство величин t_m и G само по себе не препятствует его использованию для достижения любого уровня социальных гарантий для наименее обеспеченной части населения, если, конечно, эти гарантии укладываются в объективные ограничения, которые задаются экономическими возможностями общества в целом¹.

Перейдем теперь непосредственно к анализу линейного прогрессивного налога и его оптимизации. Мы предполагаем, что хотя государство и не знает способностей каждого отдельного индивида, оно знает распределение способностей в обществе, также известны эластичности предложения труда и требования к равенству. В этом случае возможно разработать налоговую структуру, которая позволит обеспечить баланс между равенством и эффективностью. Очевидно, что параметрами оптимизации будут G и t_m .

Для формализации анализа сделаем следующие предпосылки:

1) общество состоит из двух групп индивидов — с высокими способностями (A) и низкими (B), которые определяют производительность труда и, соответственно, ставку заработной платы;

2) индивиды потребляют два блага: чистый доход, идущий на потребление товаров ($Y_N = (1 - t_m)wL + G$) и досуг (L_e). Их предпочтения относительно дохода и досуга одинаковы. Индивиды максимизируют свое благосостояние при условии заданных бюджетных ограничений;

3) государственный бюджет сбалансирован ($T = G^A + G^B$, причем $G^A = G^B = G$), единственная форма налогообложения — подоходный налог с постоянной предельной ставкой. $T = t_m * GDP$; $GDP = Y^A + Y^B$, где GDP — валовой внутренний продукт, который представляет собой сумму валовых доходов (Y) индивидов;

4) государство расходует средства только на выплату трансферта G и не покупает товары и услуги.

На рис. 6.7 изображены бюджетные линии индивидов и их выбор в отношении продолжительности рабочего времени. Верхняя часть рис. 6.7 отражает положение индивидов из группы A , а нижняя часть — индивидов из группы B . Так же как и на рис. 6.6, по горизонтальной оси откладывается рабочее время, а по вертикальной — доход индивидов соответствующей группы.

Индивиды из группы A обладают более высокой производительностью и получают более высокую заработную плату, поэтому их бюджетная линия до уплаты налога (линия 1 на верхнем графике) идет

¹ Так, очевидно, что трансферт G , определяющий размер гарантий, ни при каких обстоятельствах не может быть больше среднедушевого доналогового дохода, а с учетом «ведра Оукена» первый существенно меньше второго. Однако это не связано с особенностями того конкретного механизма перераспределения, который рассматривается в данном параграфе.

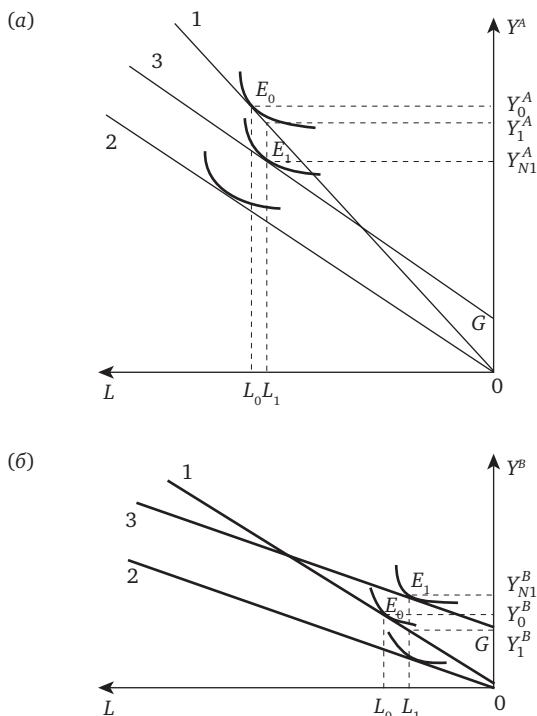


Рис. 6.7. Бюджетные линии индивидов и их выбор в отношении продолжительности рабочего времени

круче, чем для индивидов из группы В (линия 1 рис. 6.7 (б)). Точки E_0 на графиках отражают выбор индивидов каждой группы в отсутствие налогообложения.

Пусть с целью перераспределения доходов вводятся налоговые обязательства по формуле $(t_m Y - G)$. Бюджетные ограничения перемещаются в положение 3. Точки E_1 отражают выбор индивидов после введения линейного прогрессивного налога.

Проанализируем последствия введения налога для двух групп. На рис. 6.7 представлен один из вариантов развития событий. В общем случае конечный результат зависит от соотношения эффектов дохода и замещения для индивидов.

Итак, после введения налога индивиды группы А уменьшают предложение труда. За счет эффекта замещения предложение труда сокращается, за счет эффекта дохода — растет. Пропорциональное налогообложение перевело бы индивида А на линию 2 и увеличило предложение труда (эффект дохода у них перевешивает эффект замещения при падении заработной платы). Однако наличие трансферта G дает дополнительный эффект дохода, в итоге чего предложение труда

при переходе на кривую 3 сокращается до величины L_1 . Совокупный эффект в рассматриваемом нами случае отражает сокращение предложения труда. В итоге, и валовой, и чистый доходы индивидов группы А сокращаются по сравнению с ситуацией доналогового равновесия:

$$Y_1^A < Y_0^A; \quad Y_{N1}^A < Y_0^A.$$

Для индивидов группы В предложение труда снижается как за счет совместного действия эффектов дохода и замещения с переходом на кривую 2 (здесь уже эффект замещения больше эффекта дохода), так и за счет дополнительного действия эффекта дохода от трансферта G . Их валовой доход сокращается, но чистый доход растет: $Y_1^B < Y_0^B$; $Y_{N1}^B < Y_0^B$. В данном случае мы как раз наблюдаем ситуацию негативного налога.

Оценивая результат введения налога для случая, представленного на рис. 6.7, можно отметить, что предложение труда сокращается в обеих группах, что ведет к падению совокупного валового дохода. Однако для более способных индивидов валовой доход сокращается относительно меньше, что ведет к углублению неравенства в обществе. При этом разрыв в чистых доходах стал меньше, поэтому неравенство, измеренное по этому критерию, сокращается.

Оценка последствий введения налога зависит от применяемого критерия. Если в качестве такового взять максимизацию ВВП, то, очевидно, что цель не достигнута, так как до налогообложения совокупный валовой доход был выше. Если же целью является сокращение неравенства, то тогда задача выполнена, поскольку разрыв в чистых доходах сокращается. Эти два критерия не учитывают ценность досуга, поэтому в качестве другого подхода можно воспользоваться теориями социальной справедливости и максимизацией функции общественного благосостояния.

До сих пор мы сравнивали возможные последствия налогообложения с ситуацией полного отсутствия налогов. Вместе с тем, проблема оптимизации заключается в нахождении таких величин t и G , при которых избыточное налоговое бремя минимально. То есть, речь идет о сравнении различных налоговых режимов между собой. Графически избыточное налоговое бремя (DWL) изображено на рис. 6.8.

Линии I_M , I_N представляют кривые безразличия неких «доноров», для которых выбор между доходом и досугом после уплаты налогов одинаков и представлен точкой E .

Доналоговое бюджетное ограничение — линия 1, посленалоговое — линия 3. Линии 2_M и 2_N параллельны 1, причем первая из них касается I_M , а вторая — I_N . Расстояние по вертикали $\{E - 2_M\}$, очевидно, соответствует DWL при I_M , а $\{E - 2_N\}$ — DWL при I_N .

При прочих равных условиях, обе эти величины, очевидно, тем больше, чем больше угол между доналовым и посленалоговым бюджетными ограничениями. Иными словами, DWL растёт с увеличением t .

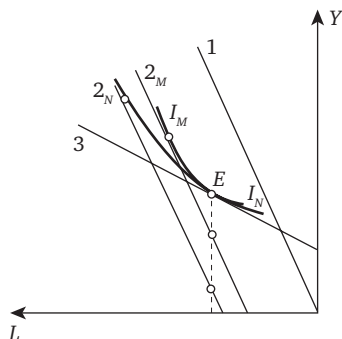


Рис. 6.8. DWL при линейном прогрессивном налоге

Одна и та же величина трансферта в группе с более низким доходом может, вообще говоря, достигаться при разных соотношениях t и G (чем больше трансферт, тем меньшим мог бы быть угол между бюджетными ограничениями). При заданных требованиях к перераспределению минимизация t за счет увеличения G в тех пределах, в которых это доступно, и составляет в данном случае задачу оптимизации.

Из рис. 6.8 видно, что оптимальный налог зависит от двух факторов:

1) подход общества к проблеме справедливости. Рост налоговой ставки может увеличить предложение труда и, следовательно, налоговые поступления, но последующее увеличение выплачиваемых трансфертов сокращает предложение труда и налоговые поступления. Сначала при повышении ставки налоговые поступления растут, затем падают. Точка перегиба функции налоговых поступлений является одновременно и точкой максимума для роулсианской функции общественного благосостояния. Для максимизации общего благосостояния в соответствии с утилитаристским подходом ставка должна быть ниже.

Почему t невозможно установить сколь угодно малым, неограниченно наращивая G ? Как видно из рис. 6.7, индивиды из группы A способны выступать в качестве донора только при таких значениях L , при которых линия 3 лежит ниже, чем линия 1. Чем меньше t , тем больше расстояние между точками пересечения линий 1 и 3 и вертикальной осью, между тем сумма, соответствующая этому расстоянию, заведомо превышает размер трансферта;

2) форма кривых безразличия, связанная с эластичностью замещения дохода досугом. Более крутые кривые означают меньшее избыточное бремя. На рис. 6.8 кривой безразличия I_M соответствуют меньшие чистые потери, чем кривой I_N . Иначе говоря, потери, при прочих равных условиях, тем больше, чем выше эластичность замещения досуга доходом.

Напомним, что эластичностью замещения двух благ a и b называется величина:

$$[d(Q_a/Q_b)/d(P_a/P_b)] : [(P_a/P_b)/(Q_a/Q_b)],$$

где Q_a и Q_b — количества благ, а P_a и P_b — их цены.

Доход характеризуется единичной «ценой», цена досуга — предельная норма его замещения доходом (MRS). Соответственно эластичность замещения v в данном случае представляет собой соотношение

$$d(Y/L_e)/(Y/L_e) : d(MRS)/MRS.$$

При одинаковых перераспределительных приоритетах более высокой эластичности замещения v соответствует меньшее оптимальное значение налоговой ставки t , поскольку масштаб чистых потерь ограничивает возможности перераспределения (см. параграф 6.2, в частности, рис. 6.2). Количественно зависимости такого рода были оценены Н. Стерном, результаты анализа которого представлены на рис. 6.9¹.

В ходе анализа допускалось, что всем индивидам свойственна одна и та же зависимость уровня полезности от дохода и досуга и что возможные варианты функции полезности $U = U(Y, L_e)$ определяются разными значениями эластичности замещения досуга доходом v . Эти значения представлены на оси абсцисс рис. 6.9. На оси ординат представлены оптимальные значения предельной нормы обложения линейным прогрессивным налогом на доход t_{opt} . Кривые на рисунке фиксируют зависимости t_{opt} от v (эластичности замещения досуга доходом) при различных значениях параметра, отражающего требования к равенству (ϵ)². Чем выше расположена кривая, тем жестче

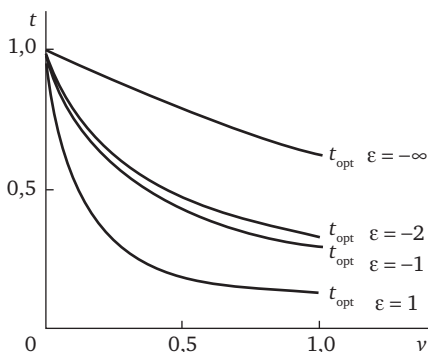


Рис. 6.9. Оптимальная ставка налога в зависимости от отношения к неравенству

¹ Stern N. H. (1976). On the specification of models of optimum income taxation // Journal of Public Economics, V. 6. Iss. 1—2. P. 123—162.

² Речь идет о параметре ϵ , который фигурирует в функции общественного благосостояния, рассмотренной в гл. 3 (формула 3.13).

перераспределительные требования и тем, соответственно, выше $t_{\text{опт}}$ (и тем больше, следовательно, DWL , которое признается оправданным). При $\epsilon = 1$ общество практически безразлично к неравенству, поэтому оптимальная ставка налога резко падает с ростом эластичности замещения; при $\epsilon = -\infty$ (роулсианский подход к справедливости) ставка сокращается менее резко.

По оценке Стерна, значение v для американцев мужского пола близко к 0,4. Если исходить из этой величины, то при относительно умеренных требованиях к равенству, близких к утилитаристским, оптимальная ставка линейного подоходного налога составляет около одной трети, а при более жестких требованиях приближается к двум третям.

Нелинейный прогрессивный подоходный налог. На практике в большинстве стран, использующих подоходный налог, предельная норма налогообложения увеличивается с размером дохода. Как правило, лица с наиболее низкими доходами освобождаются от подоходного налога (т.е. для них $MTR = 0$), тогда как максимальные значения MTR в ряде стран достигали в отдельные периоды 80—90%. В табл. 6.1 приводятся данные о диапазоне ставок подоходного налога в странах ОЭСР и партнерах по состоянию на 2010 г. Ставки включают как подоходный налог, установленный центральным правительством, так и субфедеральные налоги, которые в некоторых странах играют весьма существенную роль (подробнее — в гл. 11). Там, где приведено только одно значение, действует плоская шкала.

Таблица 6.1. Ставки подоходного налога в странах ОЭСР и странах-партнерах, 2010 г.

Страна	Диапазон ставок, %
Австралия	0—45
Австрия	0—50
Бельгия	25—57
Великобритания	20—50
Венгрия	17—32
Германия	0—45
Греция	0—45
Дания	27—47
Израиль	10—45
Ирландия	20—41
Испания	16—43
Италия	24—45
Канада	15—40
Мексика	1,9—30

Страна	Диапазон ставок, %
Нидерланды	2,3—52
Новая Зеландия	12—36
Норвегия	13—40
Польша	18—32
Россия	13
Словакия	19
Словения	16—41
США	10—35
Турция	15—35
Финляндия	16—51
Франция	0—40
Чехия	15
Чили	5—37
Швейцария	0—26
Швеция	29—59
Эстония	21
Япония	9—28

Источник: OECD (2010). OECD Tax Database. Personal income tax rates.

В некоторых странах, таких как, например, Андорра, Багамы, Бахрейн, Бермуды, Бурунди, Каймановы острова, Кувейт, Монако, Оман, Катар, Сомали, ОАЭ, Уругвай, подоходный налог с граждан не взимается.

В целом тенденция к возрастанию предельной ставки с ростом дохода во многих странах сохраняется, однако за последние десятилетия она стала значительно менее выраженной, чем прежде. Более того, некоторые государства в последние годы сознательно перешли к плоской шкале подоходного налога (см. табл. 6.1). Очевидно стремление многих государств оптимизировать построение подоходного налогообложения.

С точки зрения теории, минимизация потерь предполагает уменьшение MTR с увеличением дохода. Чтобы убедиться в этом, покажем, что замена положительного значения MTR нулевым для лиц с наивысшими заработками способна обеспечивать Парето-улучшение. Будем, как и в предыдущем параграфе, рассматривать общество, состоящее из двух индивидов с одинаковыми предпочтениями относительно дохода и досуга, один из которых отличается более высокой производительностью, чем другой и, соответственно, получает более высокую заработную плату; прогрессивный подоходный налог используется исключительно в перераспределительных целях.

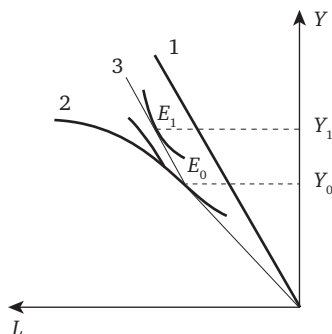


Рис. 6.10. Отмена верхней предельной ставки подоходного налога

Рисунок 6.10 иллюстрирует выбор между доходом Y и досугом L_e при нелинейном подоходном налоге, который платит индивид, принадлежащий к группе доноров. Как и раньше, линия 1 отражает доналоговое бюджетное ограничение, линия 2 — бюджетное ограничение после введения подоходного налога с повышающейся предельной ставкой. Рост предельной ставки означает увеличение расстояния между линиями 1 и 2 при увеличении числа отработанных часов. Точка E_0 определяет выбор индивида с учетом уплаты налога.

Представим себе, что на основе информации о выборе, сделанном индивидом с высокой производительностью в предыдущем году, принимается решение скорректировать политику налогообложения. Для доходов ниже уровня Y_0 , полученного в предыдущем году, сохраняется прежняя шкала налогообложения, а средства, которые могут быть получены сверх того, освобождаются от уплаты налога. В результате бюджетное ограничение левее E_0 приобретает форму отрезка прямой, параллельной бюджетному ограничению до введения налога (линия 3 на рисунке).

У индивида появляется стимул увеличить трудовые усилия. В самом деле, проходящая через E_0 кривая безразличия заведомо пересекает линию 3 (поскольку она касается линии 2), так что прежний выбор становится неадекватным новым условиям. Соотношение дохода и досуга, характерное для E_0 , остается доступным для индивида, но он предпочитает новое, определяемое точкой E_1 .

Таким образом, благосостояние индивида повышается. Вместе с тем, налоговые поступления, а следовательно, и возможности перераспределения в пользу второго индивида, остаются неизменными. В самом деле, до корректировки донор отдавал в виде налога сумму, соответствующую расстоянию по вертикали между линией 1 и точкой E_0 , а после корректировки — сумму, соответствующую расстоянию между линией 1 и точкой E_1 . Эти суммы равны друг другу, поскольку линии 1 и 3 параллельны. Налицо Парето-улучшение.

Несколько изменив характер корректировки, можно добиться относительного улучшения положения второго индивида (реципиента) и даже одновременного улучшения положения обоих индивидов.

Допустим, что для органов, формирующих налоговую политику, доступна такая информация о предпочтениях донора, которая позволяет зафиксировать не только фактически сделанный им выбор (точку E_0), но и в целом кривую безразличия. Тогда налоговая шкала могла бы быть спроектирована таким образом, что посленалоговое бюджетное ограничение левее точки E_0 приобретает форму касательной к кривой безразличия, параллельной линии 1. Эта касательная (линия 4) изображена на рис. 6.11, представляющем собой модификацию рис. 6.10; линия 4, очевидно, проходит между линией 3 и левым участком линии 2.

Таким образом, нулевая предельная ставка вводится для доходов, начиная с некоторого уровня Y' (см. рис. 6.11). При доходах меньших, чем Y' , сохраняется шкала, соответствующая линии 2. Посленалоговое бюджетное ограничение конструируется в виде линии, имеющей горизонтальный участок при уровне доходов Y' . Этого можно добиться, соответствующим образом подбирая переменные величины MTR и G .

E_2 — точка касания линии 4 и кривой безразличия — фиксирует выбор донора в новых условиях налогообложения. Расстояние между линией 1 и точкой E_2 больше, чем между линией 1 и точкой E_1 . Следовательно, налоговая шкала, адекватная новому бюджетному ограничению ломаной формы, позволяет повысить налоговые платежи без снижения уровня благосостояния донора. Причина состоит в том, что эта шкала по сравнению с предыдущей стимулирует увеличение трудовых усилий. Увеличение налоговых платежей позволяет также относительно улучшить положение реципиента.

Допустим теперь, что сконструировано посленалоговое бюджетное ограничение донора, которое левее точки E_0 также приобретает вид отрезка прямой, параллельной линии 1, однако при этом проходит между линиями 1 и 3. При соответствующей налоговой шкале оба индивида приобретают преимущества, по сравнению со шкалой

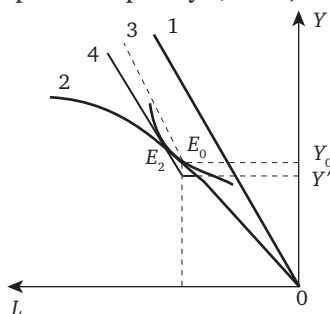


Рис. 6.11. Оптимизация подоходного налога при сохранении благосостояния донора

с повышающейся предельной ставкой, соответствующей бюджетному ограничению 2.

Разумеется, донору выгоднее, чтобы левый участок нового бюджетного ограничения был ближе к отрезку линии 1, а реципиенту — чтобы он был ближе к отрезку линии 3. Вопрос о том, начиная с какого уровня дохода следует устанавливать MTR равной нулю, остается поэтому предметом столкновения интересов и требует политического решения. Спектр возможностей тем шире, чем ниже пороговый размер дохода Y' , который зависит от крутизны кривой безразличия, т.е. от взаимозаменяемости досуга и дохода.

Если эластичность замещения высока, то кривая безразличия является пологой. В этом случае изменение шкалы налогообложения для способного индивида приведет к существенному увеличению им количества отработанных часов, росту его валового дохода, а также величины средств, доступных для перераспределения в пользу менее производительного индивида. При более крутой кривой безразличия эффект от обнуления верхней предельной ставки будет гораздо меньше.

Шкалы подоходного налога с нулевой предельной ставкой, устанавливаемой начиная с дохода от Y' до Y_0 , несопоставимы между собой по критерию Парето. Выбор в рамках имеющегося спектра предполагает непосредственную ориентацию на конкретные распределительные приоритеты. Вместе с тем переход к любой из таких шкал обеспечивает, при прочих равных условиях, Парето-улучшение по сравнению со шкалой налогообложения, предусматривающей постоянно повышающуюся предельную ставку.

В какой мере высказанные выше соображения можно реализовать в конкретной налоговой политике? Это решающим образом зависит от информации, доступной государственным органам. Так, чтобы построить оптимальную шкалу, порождающую бюджетное ограничение с горизонтальным отрезком, необходимо с высокой степенью точности определить положение точки E_0 и форму кривой безразличия.

Учитывая, что в действительности налогоплательщики не делятся на две однородные группы (доноры и реципиенты), идентифицировать уровень дохода Y^* , начиная с которого предельная норма должна становиться нулевой, весьма нелегко. Как при завышенном, так и при заниженном значении Y^* не обеспечивается адекватное стимулирование трудовых усилий работников, обладающих наивысшей производительностью. В результате налоговые поступления не достигают оптимального уровня.

Предположим, что общество состоит не из двух индивидов, а из трех, причем третий индивид является наиболее производительным. При обнулении предельной налоговой ставки, исходя из положения среднего индивида (более производительного из двух оставшихся), так, например, как на рис. 6.11, его благосостояние не меняется, тогда как

положение самого производительного улучшается (его бюджетная линия меняется, поскольку изменяется шкала налогообложения). Результирующее влияние на суммарные налоговые поступления оказывается неопределенным. С одной стороны, налоговые платежи среднего индивида возрастают, но с другой — платежи самого производительного индивида снижаются. Он переходит на более высокую кривую безразличия и при этом платит меньше налогов. Таким образом, увеличение налоговых поступлений (если оно происходит) оказывается меньше, чем в случае двух индивидов. При включении в анализ большего числа индивидов решающую роль начинает играть их распределение по уровню получаемой заработной платы. Если работников со сверхвысокими зарплатами немного, то обнуление предельной налоговой ставки на уровне доходов «среднего» индивида (из предыдущего примера) приведет к росту совокупных налоговых платежей.

Итак, для оптимизации налогообложения существенно, что среди налогоплательщиков имеется много групп, различающихся способностью зарабатывать доход, и эти группы неодинаковы по численности. Рекомендация устанавливать нулевое значение MTR , начиная с некоторого порогового уровня дохода, оказывается в этой связи не очень четкой. Однако, несколько продолжив рассуждения, можно вывести практически полезное общее правило.

Представим такую налоговую шкалу, которая побуждала бы индивида со сверхвысокими доходами выбирать сочетание дохода и досуга, соответствующее E_2 на рис. 6.11. В этом случае для индивида со средним доходом действовала бы положительная предельная ставка, поскольку для среднего индивида практически недостижим тот уровень Y , начиная с которого применяется нулевая MTR . Вместе с тем, MTR для среднего индивида должна соответствовать не начальному значению, а изменить бюджетное ограничение таким образом, чтобы оно пересекало линию 3 и приводило среднего индивида на более высокую кривую безразличия, чем в точке E_0 . Коль скоро групп доноров много, аналогичные положения относятся к каждой из них. Следовательно, оптимальное бюджетное ограничение как бы «обтекает» те кривые безразличия, на которых оказываются соответствующие группы после уплаты налога. Такой тенденции, в принципе, соответствует уменьшение предельной ставки налогообложения дохода по мере его роста.

Итак, мы пришли к выводу, что, используя прогрессивное налогообложение дохода, целесообразно, при прочих равных условиях, устанавливать предельную ставку с замедляющимся темпом роста. Поскольку речь идет о тенденции, тем самым обоснован ориентир для налоговой политики, который может быть полезен даже при недостатке детальной информации о производительности и предпочтениях отдельных групп. Далеко не всегда имеются данные, позволяющие однозначно выбрать оптимальную налоговую шкалу, но есть

основания, во всяком случае, отвергнуть весьма популярную идею быстро возрастающей предельной ставки.

На первый взгляд это противоречит общепринятым представлениям о справедливости. Однако, как было показано, если цель состоит не в уменьшении неравенства любой ценой, а в максимальном улучшении положения нуждающихся, именно описанный подход оптимален, поскольку он относительно повышает перераспределительные возможности.

Означает ли сказанное, что наибольшей должна быть предельная норма налога для лиц с наименьшими доходами? Необходимо иметь в виду, что выше шла речь о различных группах доноров. Коль скоро прогрессивный налог рассматривается как инструмент перераспределения, предполагается, что (как об этом уже говорилось в связи с линейным подоходным налогом) собранные суммы в рамках самой налоговой схемы передаются в виде трансфертных платежей лицам, чей доход не достигает некоего порогового уровня. Для соответствующих групп реципиентов налог отрицателен и уменьшается по абсолютной величине в случае роста зарабатываемого дохода.

Таким образом, согласно теоретическим концепциям, оптимальной является такая структура подоходного налога, при которой графически представленная зависимость предельной налоговой ставки от дохода имеет форму перевернутой буквы *U*. Вместе с тем, на практике в странах с прогрессивной шкалой налогообложения ситуация иная. Например, в Великобритании ставки изменяются от 20 до 50%, в США — от 10 до 35%, во Франции — от 0 до 40%. Во всех государствах, использующих прогрессивную шкалу, ставки для самых богатых групп населения выше, чем для налогоплательщиков со средними доходами. Правда, рост ставок обычно замедляется по мере продвижения к более высоким «порогам» доходов. Например, в США в 2010 г. переход от годового дохода 82 400 долл. к доходу 171 850 долл. означал повышение ставки налога на 3% (с 28 до 33%), а дальнейшее повышение дохода до 373 650 долл. сопровождалось ростом ставки лишь на 2% (с 33 до 35%)¹.

Есть ли необходимость перестройки налоговых систем с учетом теорий оптимального налогообложения? С одной стороны, растущие предельные ставки на высокие доходы могут быть обусловлены сложившимся в обществе пониманием справедливости. С другой стороны, теоретические выкладки основываются на предпосылках, которые далеко не всегда выполняются в реальной жизни. Например, довольно сложно учесть неопределенность в будущих доходах и налогах, колебания дохода в течение жизненного цикла отдельного индивида, влияние на индивидуальное предложение труда семейного положения,

¹ OECD (2010), OECD Tax Database, Personal income tax rates. URL: http://www.oecd.org/topic/0,3699,en_2649_37427_1_1_1_1_37427,00.html

воздействие налоговых систем соседних стран на предложение труда и т.д. Невозможно также точно оценить эластичность замещения дохода и досуга, особенно для индивидов с высокими доходами. Все эти факторы говорят о том, что правительствам не стоит спешить с изменениями налоговой системы. Однако полученные теоретические результаты могут быть использованы для совершенствования налоговой системы и сокращения потерь, связанных с избыточным налоговым бременем.

6.5. Оптимизация потоварных и подоходных налогов

Выше рассматривались вопросы оптимизации налогов на товары и на доходы граждан. Но почему правительство в принципе применяет разные виды налогов? По сути, прямое налогообложение дохода означает сокращение покупательной способности потребителей и спроса на товары и услуги. С другой стороны, рост цен в результате косвенного налогообложения также означает сокращение покупательной способности индивидов, или их реального дохода. То есть, разные налоги в итоге могут приводить к одному и тому же результату. Но тогда не проще ли установить какой-то один вид налога, сокращая издержки администрирования и обеспечивая организационную простоту налоговой системы? Дело в том, что рассматриваемые группы налогов обладают отдельными характеристиками, которые делают их предпочтительными в зависимости от целей налоговой политики.

Так, преимущество подоходного налога состоит в том, что доходы разных групп населения могут облагаться по разным ставкам (например, во многих странах пенсионеры не платят подоходный налог), дифференциация также может определяться уровнем дохода (например, прогрессивное налогообложение). Налоговая политика, таким образом, может быть дифференцированной в отношении отдельных групп граждан, обеспечивая цели перераспределения. Потоварные налоги не дают такой возможности — их должны платить по одной и той же ставке все, кто покупает определенный товар. Однако преимущество потоварных налогов в том, что ставки могут варьироваться в зависимости от типа товара. Это позволяет осуществлять стимулирование или дестимулирование потребления определенных благ — например, повышать ставки акцизов на алкоголь и табак, отменять НДС на детские товары. Тем самым, косвенные налоги позволяют реализовать корректирующую функцию, бороться с экстерналиями.

Выводы теории оптимального налогообложения, представленной в данной главе, могут быть кратко сформулированы следующим образом.

Если предпочтения индивидов и ставки их заработной платы одинаковы, то не существует проблемы перераспределения доходов,

поэтому все внимание может быть сосредоточено на эффективности. Если предложение труда абсолютно неэластично, то единый налог на все товары предпочтительнее, чем разные ставки на разные товары. Если же предложение труда эластично, то минимизация избыточного бремени может потребовать наличия разных ставок потоварных налогов. Если выбирать между подоходным налогом и налогом на товары, то с точки зрения минимизации *DWL* следует выбрать линейный подоходный налог с предельной налоговой ставкой равной нулю. Другими словами, подоходный налог должен быть аккордным, поскольку индивиды идентичны и проблема перераспределения отсутствует.

Если предпочтения индивидов по-прежнему одинаковы, а ставки их заработной платы различаются, возникает проблема перераспределения. При выборе между линейным подоходным налогом и дифференцированными потоварными налогами выбор по-прежнему делается в пользу подоходного налога. Он остается аккордным, а ставки на товары должны быть дифференцированы — более высокие на предметы роскоши по сравнению с товарами первой необходимости, чтобы обеспечить перераспределение и достичь необходимого уровня равенства. Данная рекомендация противоположна широко распространенному мнению, что справедливость достигается за счет подоходного налога, а эффективность — за счет потоварного.

При выборе между нелинейным подоходным налогом и налогом на товары предпочтение отдается подоходному налогу. Ставки налогов на товары и услуги равны нулю, если же они больше нуля, то одинаковы для всех видов благ. Это правило действует в случае, если потребление рассматриваемых товаров не влияет на предложение труда. Для товаров, дополняющих досуг, ставки могут быть больше нуля (или выше ставок на остальные товары).

Таким образом, нелинейный подоходный налог является предпочтительным как с точки зрения эффективности, так и с позиции справедливости относительно потоварных налогов, если только нет зависимости между предложением труда и потреблением отдельных благ. Однако проведенный анализ не принимает во внимание административные издержки, уклонение от налогов, вопросы горизонтального равенства, предпочтения индивидов относительно уплачиваемых налогов и др. Учитывая указанные факторы, в определенных случаях наиболее предпочтительным может быть и линейный подоходный налог, и налоги на товары и услуги.

6.6. Проблемы уклонения от налогов

Основные модели теории налогообложения, обсуждавшиеся выше в этой и предыдущей главах, как и любые другие модели, основываются на определенных предположениях и абстракциях. В частности, анализ

искажающего действия налогов, перемещения налогового бремени, избыточного налогового бремени и т.п. неявным образом подразумевает, что все экономические агенты законопослушны и полностью выплачивают установленные государством налоги. На практике, однако, государства во всем мире и во все времена сталкиваются с фактами неуплаты налогов — в том или ином объеме, в тех или других формах.

Уклонение от налогов имеет давнюю историю. Еще в III в. н.э. богатые римляне закапывали в землю драгоценные украшения и золотые монеты, опасаясь налога на предметы роскоши. В XVIII в. английские домовладельцы замуровывали каминные трубы перед приходом сборщика налогов, чтобы не платить специальный налог на отопление. В современных экономиках феномен уклонения от налогообложения, ввиду его повсеместной распространенности, стал объектом научного исследования и эмпирических оценок. Однако прежде чем обсуждать статистические данные и теоретические модели, необходимо определить, что же понимается под уклонением от налогов.

Определения. Под *уклонением от налогов* (англ. — *tax evasion*) понимают намеренное сокращение суммы выплачиваемых налогов за счет укрытия части дохода, имущества или других составляющих налогооблагаемой базы. Уклонение от налогов по определению незаконно и потому наказывается, как любое преступление, штрафами и (или) тюремным заключением.

В отличие от этого, легальное уменьшение суммы выплачиваемых налогов, в том числе с использованием налоговых льгот, означает фактически *минимизацию налоговых обязательств* (англ. — *tax avoidance*¹) в рамках действующего закона. Отдельные положения налогового законодательства, позволяющие официально сократить суммы налогов, иногда называют *налоговыми лазейками* (англ. — *loopholes*).

Нетрудно понять, что любые налоговые льготы, устанавливаемые государством с целью поощрения определенных видов экономической активности (например, в отношении инвестиций) или для достижения социальной справедливости (например, в отношении расходов на образование или лечение) могут использоваться экономическими агентами именно с целью снижения налогов. Фактически, разница между уклонением от налогов и минимизацией налоговых обязательств в значительной степени определяется моральными нормами,

¹ «Tax avoidance» в русскоязычных учебниках и словарях переводится как «избегание» или «избегание». Нам представляется, что такой перевод не только плохо звучит по-русски, но также имеет негативный оттенок, по сути, мало отличаясь от «уклонения». В российской практике налогового консалтинга употребляют понятие «налоговой оптимизации», однако в теории государственных финансов под оптимальным налогообложением мы понимаем совсем иное (см. выше в этой главе). Поэтому в данном разделе мы будем использовать термин «минимизация налоговых обязательств», как более точный и нейтральный.

принятыми в обществе. Более операциональным критерием различия, с точки зрения экономического анализа, может служить степень определенности. Действительно, в случае уклонения от налогов индивид неминуемо сталкивается с риском быть пойманным на преступлении, а значит, его ожидаемый чистый доход не определен. И наоборот, тот, кто снизил свои налоговые обязательства на законных основаниях, может быть уверен в размере своего конечного дохода.

Масштабы уклонения от налогов и теневая экономика. Уже из приведенного выше определения понятно, что точно оценить масштабы уклонения от налогов практически невозможно, коль скоро речь идет о преступлениях. Тем не менее, попытки подобных оценок предпринимаются во многих странах. Так, в США была реализована специальная масштабная программа выборочного аудита налогоплательщиков, которая показала, что в 2001 г. из-за уклонения собрано в целом на 14% меньше налогов, чем должно было поступить в бюджет¹. Это серьезное исследование выявило важный факт: степень уклонения разительно отличается для разных видов налогов. Так, налоги на зарплату, а также на проценты по вкладам и дивиденды выплачиваются практически полностью, тогда как налоги на собственность, доходы фермеров и доходы самозанятых приносят не более половины того, что должны были дать. Отдельное исследование, проведенное для Великобритании, показало, что особенно низкой налоговой дисциплиной отличаются самозанятые работники — они недоплачивают в бюджет примерно 30% положенного подоходного налога². Налоговая служба Швеции провела оценку уклонения от налогов в 2000 г. и выявила его масштабы на уровне 8%. Многие исследования для развивающихся стран дают значительно более высокие оценки³.

Кроме прямой оценки недоплаты налогов, которая вызывает серьезные сложности и требует проведения, по сути, полномасштабных налоговых проверок, используют также косвенный подход — а именно, измерения так называемой *теневой экономики*. Здесь нужно сразу оговориться: часть теневой экономики — это нелегальная деятельность, которая в принципе не может быть «выведена из тени», например, торговля наркотиками, контрабанда алкоголя или табака и т.п. Однако большая часть теневой, или ненаблюдаемой, экономики как раз состоит из вполне законных видов экономической активности, которые, тем не менее, не отражаются в налоговой отчетности. Так, например, в Канаде оборот нелегального бизнеса оценивается

¹ Slemrod J. (2007). Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion // The Journal of Economic Perspectives. V. 21. № 1 (Winter). P. 28.

² Pissarides Ch. A., Weber G. (1989). An Expenditure-Based Estimate of Britain's Black Economy // Journal of Public Economics. June. 39 (1). P. 17—32.

³ Slemrod J. (2008). Tax Compliance and Tax Evasion (2008). In: Durlauf S. N., Blume L. E. (eds.) The New Palgrave Dictionary of Economics. 2nd edn. P. 3.

на уровне 3—5% ВВП, тогда как вся теневая экономика — около 16%¹. Существуют различные методики измерения ненаблюдаемой экономики², наиболее известные среди них — оценки на основе объемов потребляемой электроэнергии или роста наличных денег в обороте; в последние годы все активнее применяются специальные математические модели. Полученные разными методами результаты могут существенно отличаться, поэтому, как правило, исследователи используют несколько инструментов одновременно для получения усредненных (взвешенных) оценок. Определив размеры теневой экономики в терминах ВВП, можно примерно оценить и объемы неуплаченных налогов.

Масштабы теневой экономики сильно варьируют по странам мира. В международном обзоре Шнайдера и Энста приводятся такие цифры: на рубеже XX—XXI вв. теневая экономика составляла в среднем 12% в странах ОЭСР, 23% в группе стран с переходной экономикой и 39% в развивающихся странах³. Однако и внутри групп, казалось бы, однородных экономик доли теневой составляющей существенно различаются. Более детальные результаты представляет специальное межстрановое исследование Экономической комиссии ООН (табл. 6.2). Видно, что масштабы ненаблюдаемой экономики сильно различаются не только между странами, но и внутри отдельных государств, в зависимости от используемых первичных данных и методик оценки (исследователи использовали всю доступную информацию за ряд лет). В целом размеры теневой экономики ниже в развитых странах — «старых» членах ЕС и ОЭСР, однако, и здесь есть очевидные исключения — например, Италия.

Таблица 6.2. Масштабы ненаблюдаемой экономики, % ВВП (данные за 2000—2005 гг. или ближайшие к ним)

Новые члены ЕС		Кандидаты в члены ЕС	
Болгария	10,2	Хорватия	10,1
Чехия	4,6 — 9,3	Македония	16,3
Эстония	9,6	Турция	1,7
Венгрия	11,9		
Латвия	8,3—13,6		
Литва	18,9		
Польша	7,8—15,7		
Румыния	17,7		

¹ Finlayson J., Peacock K. (2002). How Big Is a «Hidden» Economy? // Policy Perspectives. V. 9. № 3. June. P. 1—7.

² OECD (2002). Measuring the Non-Observed Economy: a Handbook. OECD, IMF, ILO, CIS.

³ Schneider F., Enste D. (2002). The Shadow Economy: An International Survey. Cambridge University Press.

Члены ОЭСР и ЕС		Страны СНГ	
Австрия	7,9	Армения	28,9
Бельгия	3,0—4,0	Азербайджан	20,7
Ирландия	4,0	Беларусь	10,7
Италия	14,8—16,7	Грузия	28,3
Нидерланды	1,0	Казахстан	21,6
Испания	11,2	Киргизстан	17,0
Швеция	1,3	Молдова	31,6
		Россия	24,3
		Таджикистан	25,0
		Туркменистан	18,1
		Украина	17,2
		Узбекистан	29,0—30,0
Члены ОЭСР вне ЕС		Другие страны	
Австралия	1,3	Албания	30,8
Мексика	12,1	Бразилия	12,8
Норвегия	1,0—2,4	Монголия	13,0—30,0
США	0,8	Черногория	8,8
		Сербия	14,7

Источник: United Nations Economic Commission for Europe. Non-Observed Economy in National Accounts: Survey of Country Practices. UN, 2008. P. 10—11.

Последствия уклонения от налогов. Почему уклонение от налогов беспокоит правительства всех стран мира? На первый взгляд, ответ очевиден: налоги — во все времена основной источник доходов любого государства. Если доходы укрываются от налогообложения, это, прежде всего, означает недостаточные поступления в бюджет, а значит, невозможность финансировать в полной мере государственные программы: производство общественных благ, выплату социальных пособий, пенсий и пр. Однако если бы проблема заключалась только в этом, ее несложно было бы решить. В самом деле, в любом обществе большинство экономических агентов — честные налогоплательщики. Достаточно увеличить налоговые ставки, чтобы собрать запланированную сумму доходов в бюджет только с тех, кто платит. Вместе с тем, такое решение вопроса могло бы еще больше ухудшить ситуацию. Во-первых, рост налогов может изменить решение части (прежде) честных налогоплательщиков, и увеличить тем самым долю уклоняющихся. Во-вторых, слишком высокие налоги могут сделать невыгодными определенные виды бизнеса, привести к закрытию предприятий, переносу их деятельности в другие отрасли

или даже в другие страны. В-третьих, и без того неравномерное распределение налоговой нагрузки, которое возникает в результате уклонения от налогов, в таком случае только усугубится.

Неравномерность фактического распределения налоговой нагрузки и есть главная проблема уклонения от налогов. В то время как честные налогоплательщики несут нагрузку в полной мере, для тех, кто уклоняется, она фактически нулевая. Это значит, что не выполняется важнейший критерий эффективной налоговой системы — относительное равенство налоговых обязательств. В частности, нарушается горизонтальное равенство: люди, находящиеся в одинаковом положении с точки зрения номинальных (доналоговых) доходов, оказываются в разном положении после уплаты налогов.

Кроме того, неуплата налогов имеет своего рода мультипликативный эффект. Известно, что чаще всего уклоняются от налогов самозанятые работники. Это и понятно — гораздо легче скрыть индивидуальную трудовую деятельность, особенно в сфере услуг, чем, например, работу машиностроительного или металлургического предприятия. Но отдельные работники, уклоняющиеся от налогов, косвенно ухудшают положение других работников в своей отрасли. Поскольку им не нужно платить налог, они могут снизить цены на свои услуги. Если, например, маляр делает ремонт в квартире без оформления договора и не платит налог, его расценки ниже. Честному маляру, который платит налоги, приходится также снижать цену, а значит, его доход сокращается не только за счет налога, но и за счет падения цен. Таким образом, горизонтальное неравенство еще более усугубляется.

Кроме перераспределительных проблем, важны и вопросы эффективности. Уклонение от налогов вызывает дополнительные расходы как со стороны нарушителей закона, которые предпринимают специальные меры, чтобы не быть пойманными, так и со стороны властей, которые вынуждены тратить общественные средства на выявление налоговых преступлений и реализацию наказаний.

Факторы, определяющие уклонение от налогов. Коль скоро уклонение от налогов вызывает серьезные проблемы в экономике, снижая ее потенциальную эффективность и препятствуя социально справедливому перераспределению доходов, необходимо прежде всего понять, какие причины лежат в основе этого явления. Чтобы разработать экономически обоснованную политику, противодействующую уклонению от налогов, нужно определить, что влияет на сам факт уклонения и на его масштабы.

Первые экономические модели, объясняющие поведение уклоняющегося от налога индивида, появились в 1970-е гг. В рамках неоклассической экономической теории налогоплательщик представлен в них, как максимизирующий свою полезность индивид, который сталкивается с выбором: честно платить налоги, отдавая часть дохода

государству, или скрывать доход от налогообложения, но возможно понести за это наказание. Сравнивая издержки и выгоды двух возможных решений, он определяет для себя оптимальную линию поведения. Само наказание и вероятность его наступления выступают главными факторами, формирующими решение, и модель получила поэтому название «модели устрашения» (англ. — *deterrence model*). Работы Оллингхэма и Сандмо¹, Кольма², Ицхаки³, Пенсавела⁴, Сринивасана⁵ считаются сегодня классическими в теории уклонения от налогов, однако в 1970-е гг. они, в свою очередь, опирались на идеи Гэри Беккера, в частности, его знаменитую работу «Преступление и наказание: экономический подход»⁶. Беккер показал, что для любого рода преступлений оптимальный уровень правоохранительных усилий со стороны государства определяется издержками поимки и осуждения преступников, масштабами и природой наказаний (штрафы, тюремное заключение) и изменениями в поведении людей в ответ на принимаемые государством меры.

Рассмотрим поведение налогоплательщика в рамках неоклассической модели выбора на примере подоходного налога. Для простоты предположим, что ему доступны лишь два решения — либо полностью декларировать весь полученный доход и платить налог, либо полностью его скрывать. Последнее решение, как нетрудно понять, сопряжено с риском: в случае обнаружения, нарушитель закона подвергается штрафу. Поскольку речь идет о ситуации неопределенности, задача налогоплательщика записывается в терминах ожидаемой полезности. В случае уклонения от налога, его ожидаемая полезность равна:

$$E(U) = pU(Y - F) + (1 - p)U(Y), \quad (6.7)$$

где $E(U)$ — ожидаемая полезность, Y — объем полученного дохода; F — величина штрафа в случае, если нарушитель будет пойман; p — вероятность быть пойманным.

Для функции полезности верны обычные предположения:

$$\begin{aligned} \partial U / \partial Y &\geq 0, \\ \partial^2 U / \partial^2 Y &\leq 0. \end{aligned} \quad (6.8)$$

¹ Allingham M.G., Sandmo A. (1972). Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis // Journal of Public Economics. V. 1. P. 323—338.

² Kolm S.-Ch. (1973). A Note on Optimum Tax Evasion // Journal of Public Economics. V. 2. P. 265—270.

³ Yitzhaki S. (1974). A Note on Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis // Journal of Public Economics. V. 3. P. 201—202.

⁴ Pencavel J. H. (1979). A Note on Income Tax Evasion, Labor Supply and Nonlinear Tax Schedules // Journal of Public Economics. V. 11. P. 115—124.

⁵ Srinivasan T. N. (1973). Tax Evasion: A Model // Journal of Public Economics. V. 2. P. 339—346.

⁶ Becker G. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach // Journal of Political Economy, V. 76. P. 169—217.

То есть, в основе модели лежит предпосылка о том, что типичный индивид в экономике отличается рискофобией, одинаковые абсолютные приращения дохода приносят ему большую или меньшую полезность, в зависимости от того, каков его общий уровень дохода. Функция полезности типичного индивида-рискофоба представлена графически на рис. 6.12. Кривая выпукла вверх, тогда как для нейтрального к риску индивида она бы приняла форму прямой линии.

Задача налогоплательщика сводится, таким образом, к сопоставлению уровня ожидаемой полезности при уклонении от налога (6.7) и уровня полезности при условии честного поведения, когда весь доход декларируется и налог выплачивается полностью (6.9). Во втором случае речь идет, как нетрудно понять, об определенной ситуации:

$$U = U[(1-t)Y], \quad (6.9)$$

где t — ставка подоходного налога (налог предполагается пропорциональным).

На рис. 6.12 представлены различные сочетания дохода и уровня полезности, доступные индивиду. Если он решит честно платить налог, его доход будет в точности равен $(1-t)Y$, и он достигнет полезности U_1 . Если же он будет скрывать свой доход от налогообложения, то теоретически возможны любые варианты, начиная от точки B , где доход равен $(Y-F)$, а полезность — U_2 , до точки D , в которой доход и полезность максимальны (Y и U_0 , соответственно). В точке B его преступление обнаруживается с вероятностью 1, в точке D — с вероятностью 0. Все остальные точки на отрезке BD отличаются лишь значением p , т.е. (неизвестной для индивида) вероятностью быть пойманным, которая уменьшается при движении слева направо.

Понятно, однако, что для максимизирующего полезность индивида выгодны лишь те сочетания (Y, U) , которые принесут ему ожидаемую полезность выше, чем в случае честного поведения. Так, чтобы достичь той же величины полезности U_1 , которой с гарантией

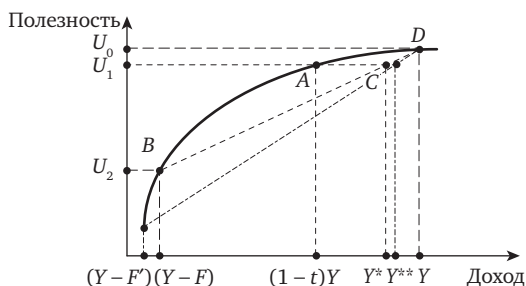


Рис. 6.12. Модель уклонения от налога с учетом риска

достигает законопослушный налогоплательщик, в случае уклонения от налогов ему нужно обеспечить ожидаемый доход Y^* . При этом важно отметить, что для рискофоба всегда верно:

$$Y^* > (1 - t)Y. \quad (6.10)$$

Неравенство (6.10), по сути, и есть условие неприятия риска: бóльший по размеру доход, но сопряженный с неопределенностью его получения, приносит ту же полезность, что меньший, но гарантированный уровень дохода. Для уклоняющегося от налогов индивида область выгодных возможностей сужается таким образом до отрезка CD .

Из этой простой графической интерпретации модели уклонения от налогов можно сделать несколько выводов, важных для политики:

1) чем больше люди опасаются риска, тем меньше будет уклонение от налогов. Высокий уровень рискофобии формально означает более выпуклую кривую полезности, а значит меньшее расстояние между Y^* и Y , которое представляет пространство выгодных решений для тех, кто скрывает доходы;

2) чем выше вероятность p выявления налоговых преступлений, тем меньше, при прочих равных условиях, их число. Действительно, увеличение вероятности быть пойманным перемещает положение индивида на отрезке BD влево-вниз, а значит, выводит из области выгодных решений, где $Y > Y^*$;

3) ужесточение наказания также снижает налоговую преступность. Рост величины F (штрафа) до F' в модели означает поворот отрезка BD на графике и соответствующий ему рост величины Y^* до Y^{**} . Тем самым, сокращается пространство выгодных решений, как и в первом случае.

Если уровень рискофобии в обществе — величина в некоторой степени заданная, хотя и неодинаковая в разных странах в силу исторических и культурных различий, традиций, отношения к религии, то другие два параметра модели — p и F — могут быть инструментами целенаправленной политики, препятствующей укрыванию доходов.

Очевидно, вероятность выявления преступлений во многом зависит от направляемых на эти цели общественных ресурсов — нужно оплачивать работу сотрудников налоговой службы, аудиторов, закупать технику, вести базы данных. Рост расходов на эти цели, в принципе, позволяет увеличить число выявляемых нарушений, но, как всегда, остается открытым вопрос: до какой степени стоит наращивать затраты общественных средств. Увеличение F , т.е. размера наказания, не вызывает дополнительных затрат, если речь идет о штрафе, наоборот, сами штрафы пополняют бюджет. Однако ситуация меняется, если в качестве наказания выбирают лишение свободы — ведь содержание тюрем и колоний требует значительных общественных расходов.

Представленная выше простая модель уклонения от налогов дает, казалось бы, очевидный ответ на вопрос о роли еще одного важного параметра — собственно налоговой ставки, t . Рост t в этой модели увеличивает расстояние между Y^* и Y , а значит — и масштабы уклонения. Существует весьма распространенное в обществе мнение о том, что высокие налоговые ставки сами по себе и есть основная причина сокрытия доходов, ухода экономики «в тень». Вместе с тем, более сложные модели уклонения от налогов (см. цитировавшиеся выше работы) показывают, что влияние налоговой ставки нельзя оценить однозначно. Реакция индивида на повышение величины t вызывает известные эффекты дохода и замещения, действующие в противоположных направлениях. Поскольку налог растет, увеличивается соблазн скрывать доходы, избегая тем самым существенных потерь. Однако штрафные санкции, как правило, также растут с ростом ставок¹. Значит, и ожидаемый ущерб в случае выявления преступления возрастает. Таким образом, исходя из теории, нельзя предложить однозначные рекомендации в отношении величины налоговых ставок. Эмпирические оценки влияния налоговых ставок на масштабы уклонения также дают противоречивые результаты.

Помимо характеристик самой налоговой системы — ставок налогов, штрафов, эффективности проверок — распространенность уклонения от налогов определяют также многие другие факторы. Например, исследование Ричардсона, выполненное в 2006 г. на данных 45 стран мира, показало сильное влияние неэкономических детерминант². Среди них — образование, общественная мораль, понятия о справедливости. Важными факторами оказались также структура занятости (доля сферы услуг) и сложность самой налоговой системы. Чем сложнее и запутаннее система начисления налогов и возможных льгот, тем выше степень уклонения. Продолжая идею Ричардсона, Цакумис и соавторы показали на данных 50 стран, что значимыми детерминантами уклонения оказываются доминирующие в обществе индивидуализм, маскулинность национальной культуры и степень дистанцирования населения от власти³. В более поздней работе Ричардсон добавил к этому ряду факторы религиозности и доверия к действующей власти — чем менее они выражены, тем хуже соблюдается налоговая дисциплина⁴. Решение об уплате налогов зависит

¹ В представленной выше модели для простоты полагалось, что F не зависит от t и задается в абсолютном денежном выражении.

² Richardson G. (2006). Determinants of Tax Evasion: a Cross-Country Investigation // Journal of International Accounting, Auditing and Taxation. № 15. P. 150—169.

³ Tsakumis G. T., Curatola A. P., Porcano T. M. (2007). The Relation between National Cultural Dimensions and Tax Evasion // Journal of International Accounting, Auditing and Taxation. № 16. P. 131—147.

⁴ Richardson G. (2008). The Relationship between Culture and Tax Evasion across Countries: Additional Evidence and Extensions // Journal of International Accounting, Auditing and Taxation. № 17. P. 67—78.

и от того, что на самом деле получают налогоплательщики взамен. Исследования показывают, что если государство выполняет свои социальные обязательства, предоставляет населению общественные блага — обеспечивает правопорядок, соблюдение прав собственности, качественное образование и медицинскую помощь и т.п. — то население, при прочих равных условиях, с большей готовностью платит налоги. Специальные опросы, проводившиеся в Чехии, Словакии, Венгрии и Польше, подтвердили, что люди скорее готовы уклоняться от налогов, если они не видят «в ответ» высокого качества государственных услуг¹. Не случайно американский президент Франклин Рузвельт сказал еще в 1936 г., что налоги — это взносы, которые мы платим за привилегию быть членом организованного общества.

Налоговая реформа в России и уклонение от налогов

В 2001 г. в Российской Федерации была существенным образом изменена налоговая система: все виды налогов, включая налоговые базы и ставки, а также льготы претерпели изменения. В частности, налог на прибыль предприятий был снижен с 35 до 24%. Подоходный налог (налог на доходы физических лиц), исчислявшийся ранее по прогрессивной шкале, с 2001 г. стал пропорциональным, так что все граждане стали платить 13%, независимо от величины дохода. Ожидалось, что снижение налогов позволит вывести из тени существенную долю российской экономики и позволит, тем самым, увеличить объем поступлений в бюджет за счет роста налогооблагаемой базы. По оценкам специалистов Экономической экспертной группы, накануне реформы за счет уклонения от подоходного налога бюджет недополучал около 3% ВВП, а за счет уклонения от налога на прибыль — еще 2% ВВП.

В первые годы после реформы сбор налога на прибыль сначала несколько увеличился — с 5,4% в 2000 г. до 5,6% ВВП в 2001 г., однако в 2002 г. опять снизился до 4,8% ВВП. Дело в том, что параллельно со снижением ставки налога были отменены многие льготы по налогу на прибыль, в частности — так называемая инвестиционная льгота, позволявшая выводить из-под налогообложения инвестиционные расходы. Отмена этой льготы, по оценкам Е. Гурвича и соавторов, увеличила масштабы уклонения от налога — вместо законного способа снизить налог предприятия стали выбирать незаконный. Одновременно в начале 2002 г. усилилась тенденция оттока капитала. Подоходный налог, дававший в 2000 г. сборы на уровне 2,4%, принес в 2001 г. 2,8%, а в 2002 г. — 3,3% ВВП. Вместе с тем, переход к плоской шкале практически не повлиял на эффективную (фактическую) ставку НДФЛ: в 2000 г. она составляла 12,8%, а в 2002 г. — 12,7%. При этом доля скрытой зарплаты в экономике за два года практически не изменилась, даже несколько увеличившись с 11 до 11,5% ВВП, а официальная зарплата за тот же период выросла на 5% ВВП. Таким образом, рост налоговых поступлений за счет НДФЛ в большей мере объяснялся быстрым ростом реальной заработной платы в экономике, а не выходом из тени заработной платы скрытой.

¹ Hanousek J., Palda F. (2004). Quality of Government Services and the Civic Duty to Pay Taxes in the Czech and Slovak Republics, and other Transition Countries. KYKLOS. V. 57, 2. P. 237—252.

Исследование Ю. Городниченко, Й. Мартинес-Васкеса и К. Сабирьяной-Питер показало, что переход в 2001 г. к плоской шкале подоходного налога действительно существенно сократил масштабы уклонения от налога. По мнению авторов, прирост налоговых поступлений, наблюдавшийся в России в первые годы после реформы, в некоторой степени объясняется именно выводом из тени определенного объема доходов. Вместе с тем, реально этот процесс наблюдался только среди тех налогоплательщиков, чьи доходы ранее облагались по существенно более высоким ставкам. *Источники: Васильева А., Гурвич Е., Субботин В. Экономический анализ налоговой реформы // Вопросы экономики. № 6. 2003. С. 38—60 ; Gorodnichenko Y., Martinez-Vazquez J., Sabirianova-Peter K. (2009). Myth and Reality of Flat Tax Reform : Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia // Journal of Political Economy, V. 117, No. 3 (June). P. 504—554.*

Механизмы и последствия минимизации налоговых обязательств. Для минимизации налоговых обязательств в современных экономиках используют самые различные механизмы. Один из них — так называемый *отложенный налог*. Экономический агент может намеренно отложить выплату налога на следующий период. Допустим, попросить своего партнера перечислить причитающиеся средства за отгруженную продукцию не в декабре, а в январе, так что платить налог фактически придется еще через год. Точно так же, налог на доход с капитала выплачивается лишь тогда, когда активы продаются. Например, богатство владельца акций увеличивается постоянно с ростом их цены, однако налог он обязан платить только тогда, когда соберется их продать, и может выбрать для этого удобный момент. Другой пример: строительные подрядчики часто получают аванс на свои работы, но оформляют его, как кредит со стороны заказчика. В этом случае они не платят налогов до окончания строительства и полного расчета. Понятно, что с учетом дисконтирования и инфляции, приведенная сумма налога будет меньше. Фактически, это означает сокращение налоговой базы в текущем периоде и *перемещение налога во времени*.

Другой способ легальной минимизации налоговых обязательств связан с действием определенных норм налогового законодательства, предусматривающих те или иные льготы при начислении налога. Налоговое законодательство тем самым фактически меняет «налоговые цены» разных видов экономической активности (будь то производство, инвестиции, купля-продажа, потребление, сбережения). Соответственно, меняется и сама структура экономической активности, так как одни виды деятельности становятся выгоднее, чем другие.

Так, некоторые расходы предприятия, которые делаются из прибыли, могут быть отнесены на себестоимость и, соответственно, не облагаться налогом на прибыль (например, инвестиционные

расходы). Точно так же, и определенные затраты домохозяйств или индивидов могут не включаться в базу для расчета подоходного налога (расходы на образование, медицинскую помощь). Косвенными налогами могут не облагаться те или иные потребительские товары или услуги (скажем, детское питание, товары для инвалидов). Часто налоговое законодательство по-разному относится к отдельным категориям налогоплательщиков, разделяя крупный и малый бизнес, наемных работников и самозанятых, домохозяйства разного состава и структуры и т.п. Все это, как нетрудно понять, меняет поведение как производителей, так и потребителей. Все они, как потенциальные налогоплательщики, получают стимулы к *изменению структуры своей налоговой базы*, с тем чтобы минимизировать общую сумму выплачиваемых налогов. Подобные изменения получили название *налоговый арбитраж*. По сути дела, речь идет о *перемещении налога с одного вида деятельности на другой, или от одного налогоплательщика к другому* в поисках выгоды. Например, если прибыль в малом бизнесе облагается по льготной ставке, предпринимателю выгодно представить свое предприятие как ряд мелких фирм. Точно так же, прогрессивная шкала подоходного налога приводит к тому, что доход одного члена семьи (максимальный) распределяется среди других ее членов и декларируется тем самым по частям, что снижает налоговые ставки и сумму выплат.

Кроме того, минимизировать налоги позволяют так называемые «налоговые убежища» (англ. — *tax shelter*). В самом общем виде их можно определить как легальные инвестиционные схемы, дающие возможность значительно сократить налоги в инвестиционном периоде, причем не только на основную деятельность компании, но и на заработную плату сотрудников и (или) доходы акционеров. Классическим примером налогового убежища является режим налогообложения, который долгое время действовал в США в отношении нефтедобычи. Поскольку добыча нефти предполагает продолжительный период инвестиций, прежде чем будет найдена нефтеносная скважина с достаточным для разработки запасом, инвесторам зачастую бывает невыгодно вкладывать деньги в эту отрасль, не дающую гарантированной быстрой отдачи. Государство поощряет инвесторов, давая возможность распределять расходы на разведку месторождений в форме налоговых вычетов для акционеров, тем самым существенно снижая их налоги в период ожидания прибыли. Другой пример — частные пенсионные планы, которые дают работникам возможность не платить налоги с той части текущих заработков, которые направляются на пенсионные сбережения. При такой схеме налог, наоборот, будет выплачиваться с пенсии, когда работник начнет ее получать. Подобные индивидуальные пенсионные планы действуют в США и Великобритании. Налоговые убежища обычно намеренно создаются

государством, чтобы стимулировать определенное поведение экономических агентов, способствующее долгосрочным инвестициям и тем самым укреплению экономики. Однако они могут служить и социальным целям. Так, например, в Канаде, стремясь защитить национальную культуру от американского влияния, создают налоговые стимулы для компаний, производящих канадские телевизионные программы.

Специфической формой налогового убежища выступают «налоговые гавани» (англ. — *tax haven*). Это могут быть целые государства или отдельные территории государств (часто — острова или эксклавы), где действуют специальные (льготные) налоговые режимы. Вывод части капитала из «родной» страны и регистрация компании здесь существенно сокращают суммарные обязательства по налогу на прибыль. Точно так же, покупка недвижимости и проживание в налоговой гавани сокращают налог на доходы физических лиц¹. Иногда используют другой термин — «налоговый рай» (англ. — *tax paradise*), подчеркивая прежде всего разницу в стоимости жизни, возникающую благодаря низким косвенным налогам на потребительские товары и услуги. Речь идет, таким образом, о *территориальном перемещении налогов* с целью их минимизации.

Понятно, что легальная минимизация налоговых обязательств актуальна, прежде всего, для обеспеченной части населения. Во-первых, домохозяйствам, располагающим высокими доходами, действительно есть что выиграть в результате сокращения налоговой базы. Во-вторых, перенос налога всегда требует предварительных расчетов, определенных действий и их официального оформления, что обычно означает профессиональную помощь налогового консультанта, бухгалтера, юриста. Такие услуги не могут позволить себе семьи с низкими доходами, да они просто и не окупятся. Не случайно говорят, что бедные платят налоги, а богатые — минимизируют. Есть много свидетельств тому, что легальные способы ухода от налогов углубляют доходное неравенство в обществе.

Налоговые реформы Клинтона и Буша в США: кто выиграл?

В конце 1990-х и начале 2000-х гг. в США последовательно принимались изменения налогового законодательства, призванные оживить экономическую активность, стимулировать инвестиции и экономический рост. Так, в 1997 г. администрация Билла Клинтона сократила налог на доходы от капитала с 28 до 20%. Администрация Джорджа Буша пошла еще дальше: в 2003 г. налог был снижен уже до 15%.

Налоговая служба США (IRS) проанализировала данные о налоговых поступлениях в разрезе доходных групп и по видам налогов с 1992 по 2007 г.

¹ Многие страны мира (Россия в том числе) имеют взаимные двусторонние соглашения, в соответствии с которыми гражданин одной страны, пребывавший в течение более полугода в другой стране, платит подоходный налог именно в этой другой стране и в соответствии с ее налоговым законодательством.

Оказалось, что в 2007 г. для богатейших 400 налогоплательщиков страны были зафиксированы одновременно самые высокие суммарные доходы и самые низкие фактические налоговые ставки. Средний в этой группе годовой доход вырос всего за год с 2006 до 2007 г. на 31% (с 263 млн до 345 млн долл.). Одновременно эффективная ставка подоходного налога для этих налогоплательщиков снизилась с 30% в 1995 г. до 16,6% в 2007 г. Такой результат объясняется в основном именно изменениями в налоговом законодательстве. Более детальный анализ показывает, что структура декларируемых доходов богатейших людей страны также претерпела существенные изменения: если в 1992 г. заработная плата составляла 26% их суммарных заработков, то в 2007 г. ее доля снизилась до 6,5%. Очевидно, выгоднее стало показывать доходы на капитал, так как трудовые заработки облагаются по прогрессивной шкале.

Нетрудно понять, что такие изменения углубляют дифференциацию доходов населения, и без того достаточно высокую в США. Суммарный доход упоминавшихся 400 богатейших налогоплательщиков страны составил в 2007 г. 1,6% национального дохода, что втрое больше, чем в 1992 г. Налоговый аналитик Д. К. Джонстон написал на портале Tax.com, где впервые появились данные IRS: «Начиная с 1992 года, доходы 90% американского населения выросли в ценах 2009 года всего на 13%, а доходы богатейших 400 граждан — на 399%».

Источник: Tax Evasion. The Nation, March 15, 2010, p. 5.

Рассмотрим, как действуют налоговые льготы, на условном примере (рис. 6.13). Допустим, для экономического агента доступны два вида активности — X и Y , их объемы откладываются по осям на графике. В отсутствие налогов он выбирает для себя определенное сочетание X и Y , исходя из бюджетного ограничения aa' и своих предпочтений. Если государство вводит налог, одинаковый для всех видов активности, бюджетное ограничение сдвигается влево вниз параллельно самому себе и принимает форму отрезка bb' . Тогда, руководствуясь своими

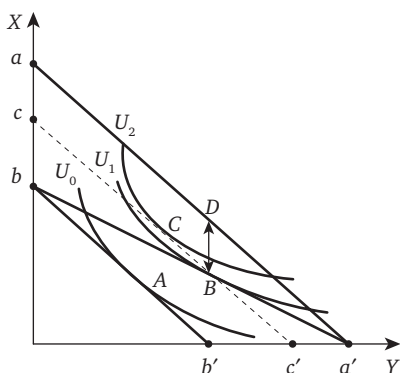


Рис. 6.13. Минимизация налоговых обязательств за счет налоговой льготы

предпочтениями, экономический агент выберет точку A на этом новом ограничении, достигая тем самым уровня полезности U_0 .

Предположим теперь, что государство отменяет налог на активность Y (например, освобождается от налога часть прибыли предприятия, направляемая на инвестиции; не облагается налогом часть дохода физического лица, направленная на образование и т.п.). Тогда меняется соотношение «цен» этих активностей для экономического агента. Активность Y становится относительно дешевле, а значит — предпочтительней. В терминах задачи выбора это означает поворот бюджетного ограничения, оно принимает форму отрезка ba' . Выбор меняется теперь в пользу точки B , где экономический агент достигает более высокой полезности U_1 . Выплачиваемый налог может быть при этом представлен отрезком DB , и эта сумма ниже для экономического агента за счет перемещения из точки A в точку B . Понятно, что одновременно государство теряет часть налоговых доходов (по сравнению с ситуацией в точке A), однако делает это намеренно, чтобы стимулировать определенную деятельность.

Здесь важно, однако, отметить, что ту же самую сумму налога, что и в точке B , можно собрать, если сократить пропорционально ставки налога на оба вида активности. Бюджетное ограничение cc' , проведенное через точку B параллельно aa' , позволит индивиду достичь более высокого уровня полезности U_2 в точке C . Налоговые сборы при этом не изменятся, а благосостояние экономического агента повысится по сравнению с ситуацией полной отмены налога на X . Этот гипотетический пример позволяет увидеть искажения, порождаемые налоговыми льготами. С точки зрения экономической теории, налоговые льготы равносильны субсидированию и поэтому так же потенциально опасны в отношении эффективности. Вместе с тем, если соответствующие искажения выбора экономических агентов признаются обществом необходимыми и желательными (например, в случае существенных экстерналий), налоговые льготы могут быть оправданы с позиций общественного выбора. Не стоит, однако, забывать и о том, что установление тех или иных льгот часто лоббируется сильными группами интересов и не отражает при этом предпочтений общества в целом (подробнее о группах интересов рассказывалось в гл. 4). В таком случае вряд ли можно говорить о целесообразности введения льгот, так как снижение эффективности не компенсируется выгодами для общества.

Уклонение от налогов: государственная политика. Итак, мы видели, что уклонение от налогов в современных экономиках достигает существенных масштабов, принимает самые различные, порою трудно выявляемые формы и имеет серьезные отрицательные последствия с точки зрения как экономической эффективности, так и социальной справедливости. Отсюда следует, казалось бы, очевидный

вывод о необходимости борьбы с налоговыми преступлениями и сокращения возможностей для легальной минимизации налогов. Однако на практике при разработке мер государственной политики мы неизбежно сталкиваемся с вопросом: как далеко должна заходить эта борьба? Или, точнее, каков должен быть оптимальный уровень усилий государства и оптимальный масштаб уклонения от налогов?

Понятно, что некоторый уровень уклонения от налогов будет существовать в экономике всегда, что верно и в отношении других видов преступности. Как невозможно к любому потенциальному карманнику приставить собственного полицейского, так и к каждому потенциально недобросовестному налогоплательщику нельзя прикрепить отдельного налогового инспектора. Даже если предположить, что в таких условиях масштабы уклонения снизятся до нуля, понадобятся колоссальные общественные затраты, которые потребуют значительного роста налоговых ставок и никогда не будут перекрыты выгодами от снижения преступности. Таким образом, с наличием уклонения от налогов обществу всегда приходится мириться, вопрос только в том, какая степень уклонения может быть признана приемлемой.

Модель уклонения от налогов с учетом риска, представленная в этом параграфе, показывает, что важными факторами борьбы с налоговыми преступлениями становятся жесткость наказаний (величина штрафов) и вероятность поимки преступников (т.е. эффективность работы налоговых служб). Усиление наказаний в виде штрафов, безусловно, увеличивает непосредственные доходы бюджета. Однако нельзя сказать, что такая мера несет лишь положительный эффект, сокращая преступность. Дело в том, что назначение штрафов провинившимся всегда создает потенциал для коррупции налоговых чиновников. И чем выше официальные размеры штрафов, тем больше ее возможные масштабы. Кроме того, если по каким-то причинам налогоплательщику штраф установлен незаконно (по ошибке или намеренно), то ущерб от таких действий тем выше, чем выше штраф. Это особенно очевидно, если налоговые преступления караются тюремным заключением. Кроме того, использование тюремных заключений для борьбы с налоговой преступностью создает значительные прямые издержки для бюджета, которые должны будут покрываться за счет дополнительных налогов. То же можно сказать и об эффективности налоговых проверок — их частота и масштабность напрямую связаны с ресурсами, которые выделяет государство на эти цели.

Мы видим, таким образом, что борьба с налоговыми преступлениями чревата существенными затратами для общества — как прямыми, так и косвенными. Выгоды от сокращения масштабов уклонения выступают, в свою очередь, не только в форме прироста бюджетных доходов (налогов, «вернувшихся» в казну, и штрафов), но и в форме социальных выгод — растущего равенства и общественной солидарности,

сокращения теневой экономики и коррупции. Исходя из основных постулатов теории общественного благосостояния, государству следует выбрать такой уровень налогового принуждения, который позволил бы уравнивать предельные общественные выгоды и затраты, с учетом их экономических и социальных составляющих.

К сожалению, такое теоретическое определение оптимума не дает возможности ответить на вопрос: какой конкретно уровень уклонения от налогов может считаться общественно допустимым? Нормативная экономическая теория дает пока лишь самые общие рекомендации в отношении использования тех или иных инструментов налоговой политики: например, если учитывать проблему асимметрии информации, налог на добавленную стоимость оказывается предпочтительнее, чем налог с продаж, так как транзакции между фирмами гораздо проще проследить, чем сделки между продавцами и покупателями. Наличие третьей (незаинтересованной) стороны при уплате налогов также повышает их собираемость, как это происходит, например, с социальными взносами на зарплату, которые выплачивает работодатель. Речь идет в данном случае об изменении структуры действующей налоговой системы в пользу тех видов налогов, по которым степень уклонения ниже и (или) которые проще и дешевле собирать. «С экономической точки зрения, — писал Г. Беккер, — государственные меры противодействия преступности есть не что иное, как часть политики оптимальной аллокации ресурсов»¹.

Ключевые понятия

- Оптимальный налог
- Правило обратных эластичностей
- Правило Рамсея
- Линия полезностей, достижимых при перераспределении
- Парето-оптимальная налоговая структура
- Линейный прогрессивный налог
- Нелинейный прогрессивный подоходный налог
- Правило Корлетта — Хейга
- Уклонение от налогов
- Минимизация налоговых обязательств
- Налоговая лазейка
- Налоговые льготы
- Налоговые убежища
- Налоговая гавань
- Налоговый арбитраж
- Отложенный налог
- Теневая экономика

¹ Becker G. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach // Journal of Political Economy. № 76. P. 209.

Вопросы к главе

1. Какие ограничения следует учитывать при оптимизации налогообложения?
2. При каких условиях налогообложение называется оптимальным?
3. Что представляет собой линия полезностей, достижимых при перераспределении?
4. Какими факторами определяется форма линии полезностей, достижимых при перераспределении?
5. При каких условиях налоговая структура является Парето-оптимальной?
6. Как формулируется и доказывается правило обратных эластичностей?
7. При каком условии правило Рамсея сводится к правилу обратных эластичностей?
8. Какой функции общественного благосостояния соответствует правило Рамсея?
9. В чем заключается правило Корлетта — Хейга?
10. Какой параметр линейного подоходного налога определяет величину DWL ?
11. Как используя теории социальной справедливости оценить применение линейного прогрессивного налога с точки зрения максимизации общественного благосостояния?
12. Какие параметры характеризуют нелинейный подоходный налог?
13. Если нелинейный подоходный налог используется для перераспределения, в силу какой причины снижение предельной ставки для наивысших доходов может быть выгодным для реципиентов?
14. Как доказать, что оптимальное нелинейное налогообложение доходов предполагает шкалу с предельной ставкой с замедляющимся темпом роста?
15. Чем отличается уклонение от налогов от легальной минимизации налоговых обязательств?
16. Какие экономические факторы влияют на уклонение от уплаты налогов?
17. Какие социокультурные факторы определяют масштабы уклонений?
18. Одинакова ли степень уклонения от разных видов налогов? От чего это зависит?
19. Какие инструменты может применять государство для сокращения масштабов уклонений?
20. Какие формы может принимать легальная минимизация налоговых обязательств?
21. Должно ли государство стремиться полностью ликвидировать неуплату налогов в экономике и почему?

Литература

1. Васильева, А. Экономический анализ налоговой реформы / А. Васильева, Е. Гурвич, В. Субботин // Вопросы экономики. — 2003. — № 6.
2. Acemoglu, D., Golosov, M., Tsyvinski, A. (2010). Political economy of Ramsey taxation // Journal of Public Economics. — № 95 (7—8). — P. 467—475.
3. Allen, F. (1982). Optimal linear income taxation with general equilibrium effects on wages // Journal of Public Economics. — № 17. — P. 135—143.

4. *Allingham, M. G., Sandmo, A. (1972). Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis // Journal of Public Economics. — V. 1. — P. 323—338.*
5. *Auerbach, A. and Feldstein, M. (eds) (1987). Handbook of Public Economics, Amsterdam: North Holland. V. 2. — P. 485—1106.*
6. *Becker, G. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach // Journal of Political Economy. — № 76. — P. 169—217.*
7. *Bretschger, L., Hettich, F. (2002). Globalisation, capital mobility and tax competition: theory and evidence for OECD countries // European Journal of Political Economy. — № 18. — P. 695—716.*
8. *Brown, C. and Jackson, P. (1996) // Public Sector Economics. 4th ed. Blackwell.*
9. *Corlett, W. J. and Hague, D. C. (1953). Complementarity and the excess burden of taxation // Review of Economic Studies. — № 21(1). — P. 21—30.*
10. *Diamond, P. and Mirrlees, J. (1971). Optimal taxation and public production, I: Production efficiency and II: Tax rules // American Economic Review. — № 61. — P. 8—27 and 261—278.*
11. *Feldstein, M. (1999). Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax // Review of Economics and Statistics. — № 81(4). — P. 674—680.*
12. *Finlayson, J., Peacock, K. (2002). How Big Is a «Hidden» Economy? // Policy Perspectives. — V. 9, № 3, June. — P. 1—7.*
13. *Gorodnichenko, Y., Martinez-Vazquez, J., Sabirianova, P. K. (2009). Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia // Journal of Political Economy. — V. 117. — № 3 (June). — P. 504—554.*
14. *Hanousek, J., Palda, F. (2004). Quality of Government Services and the Civic Duty to Pay Taxes in the Czech and Slovak Republics, and other Transition Countries. KYKLOS. — V. 57, 2. — P. 237—252.*
15. *Heady, C. (1993). Optimal taxation as a guide to tax policy // Fiscal Studies. — № 14. — P. 15—43.*
16. *Kolm, S.-Ch. (1973). A Note on Optimum Tax Evasion // Journal of Public Economics. — V. 2. — P. 265—270.*
17. *OECD (2010). Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version. OECD Publishing.*
18. *OECD (2002). Measuring the Non-Observed Economy: a Handbook. OECD, IMF, ILO, CIS.*
19. *OECD (2001). Taxation and Electronic Commerce Implementing the Ottawa Taxation Framework Conditions, OECD Publishing.*
20. *Pencavel, J. H. (1979). A Note on Income Tax Evasion, Labor Supply and Nonlinear Tax Schedules // Journal of Public Economics. — V. 11. — P. 115—124.*
21. *Pissarides, Ch. A., Weber, G. (1989). An Expenditure—Based Estimate of Britain's Black Economy // Journal of Public Economics. — June, 39(1). — P. 17—32.*
22. *Ramsey, F. P. (1927). A contribution to the theory of taxation // Economic Journal. — № 37. — P. 47—61.*
23. *Richardson, G. (2006). Determinants of Tax Evasion: a Cross-Country Investigation. Journal of International Accounting, Auditing and Taxation 15. — P. 150—169.*
24. *Richardson, G. (2008). The Relationship between Culture and Tax Evasion across Countries: Additional Evidence and Extensions // Journal of International Accounting, Auditing and Taxation. — № 17. — P. 67—78.*

25. *Schneider, F., Enste, D.* (2002). *The Shadow Economy: An International Survey*. Cambridge University Press.
26. *Slemrod, J.* (2007). *Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion* // *The Journal of Economic Perspectives*. — V. 21, № 1 (Winter). — P. 25—48.
27. *Slemrod, J.* (2008). *Tax Compliance and Tax Evasion* (2008). In: Durlauf S. N., Blume L. E., eds. *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd edn. — P. 3.
28. *Srinivasan, T. N.* (1973). *Tax Evasion: A Model* // *Journal of Public Economics*. — V. 2. — P. 339—346.
29. *Sørensen, P.* (2007). *The theory of optimal taxation: what is the policy relevance?* // *International Tax and Public Finance*. — V. 14(4). — P. 383—406.
30. *Stern, N. H.* (1976). *On the specification of models of optimum income taxation* // *Journal of Public Economics*. — № 6 (1—2). — P. 123—162.
31. *Stiglitz, J. E.* (2000). *Economics of the Public Sector*, 3rd ed., W. W. Norton & Company.
32. *Stiglitz, J. E.* (1982). *Self-Selection and Pareto-efficient taxation* // *Journal of Public Economics*. — № 17. — P. 217—240.
33. *Tsakumis, G. T., Curatola, A. P., Porcano, T. M.* (2007). *The Relation between National Cultural Dimensions and Tax Evasion* // *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*. — № 16. — P. 131—147.
34. *Yitzhaki, S.* (1974). *A Note on Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis* // *Journal of Public Economics*. — V. 3. — P. 201—202.

Глава содержит материал для понимания теории общественных расходов.

В результате изучения материалов данной главы студент должен:

знать

- основные виды и формы общественных расходов, тенденции их динамики;

уметь

- определять сферы действия программ общественных расходов;

владеть

- навыками анализа искажений, порождаемых программами общественных расходов.
-

7.1. Формы общественных расходов

Общественные расходы могут осуществляться в формах финансирования затрат на содержание организаций общественного сектора, закупок товаров или услуг, субсидирования предприятий и организаций, поставляющих продукцию на рынок, а также денежных выплат и натуральных выдач лицам, охваченным программами социальной помощи и страхования¹. Перечисленные формы зачастую выступают в качестве взаимозаменяемых либо, сочетаясь, взаимодополняют друг друга.

¹ Помимо перечисленных видов расходов, государства многих стран несут бремя расходов по обслуживанию государственного долга, однако здесь мы данный вопрос не рассматриваем.

Например, программа помощи инвалидам может предусматривать различные по характеру ассигнования. Во-первых, это средства, направляемые на *содержание* домов инвалидов, имеющих статус государственных учреждений и финансируемых исходя из нормативов затрат либо в порядке возмещения фактических расходов. Во-вторых, это ассигнования на *закупку* протезов, медикаментов, транспорта и, быть может, также услуг частных домов инвалидов и т.п. Когда речь идет о закупках, средства ассигнуются в увязке не с элементами затрат, а с рыночной ценой той продукции, которую предполагается приобрести. В-третьих, могут быть предусмотрены *субсидии* предприятиям, поощряющие, с одной стороны, использование труда инвалидов, а с другой — производство тех специфических товаров, в которых они нуждаются. В-четвертых, нужны средства на *выплату* пенсий и, возможно, организацию бесплатной выдачи тех же протезов и др.

Подчас одним и тем же денежным суммам соответствуют различные формы расходов, следующие друг за другом. Так, бесплатное предоставление товаров или услуг может быть обеспечено за счет бюджетного финансирования производящего их государственного учреждения либо за счет их предварительной закупки у стороннего поставщика. Как бы то ни было, расходам в форме бесплатной выдачи товара обязательно предшествуют расходы на его производство внутри общественного сектора или на его приобретение.

Рациональный выбор форм, в которых расходуются средства, позволяет обеспечить экономию и повысить результативность их использования. Добиться этого существенно легче, когда расходы с самого начала структурируются скорее в разрезе конкретных целей и задач, чем в разрезе ведомств, их подразделений и т.д.

7.2. Государственные расходы в Российской Федерации

Структура государственных расходов, характерная для нашей страны в период с 2007 по 2010 г., представлена в табл. 7.1. В ней представлены расходы *консолидированного бюджета*, в котором учтены расходы государственных и муниципальных бюджетов всех уровней, а также государственных внебюджетных фондов.

Как свидетельствуют данные таблицы, преобладающую роль в государственных расходах нашей страны играют программы социального характера (в табл. 7.1 они отражены в строке «социально-культурные мероприятия»): так, суммарные расходы на образование, здравоохранение, физическую культуру, социальное обеспечение, культуру и средства массовой информации составляли в 2007—2010 гг. более 50% всех расходов консолидированного бюджета. При этом большая

Таблица 7.1. Государственные расходы консолидированного бюджета Российской Федерации, 2007—2010 гг.

Расходы — всего	2007		2008		2009		2010	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%
Из них:	11 378,60	100	13 991,80	100	16 048,3	100,0	17 616,7	100,0
на общегосударственные вопросы	1171,3	10,3	1291,0	9,2	1313,8	8,2	1440,6	8,2
из них на обслуживание государственного и муниципального долга	175,1	1,5	188,2	1,3	236,3	1,5	260,7	1,5
на национальную оборону	834,0	7,3	1043,6	7,5	1191,2	7,4	1279,7	7,3
на национальную безопасность и правоохранительную деятельность	864,3	7,6	1092,1	7,8	1245,9	7,8	1339,4	7,6
на национальную экономику	1558,0	13,7	2258,6	16,1	2782,1	17,3	2323,3	13,2
из них расходы:								
на топливно-энергетический комплекс	33,5	0,3	40,1	0,3	74,7	0,5	48,5	0,3
на сельское хозяйство и рыболовство	146,4	1,3	238,3	1,7	279,1	1,7	262,3	1,5
на транспорт	580,4	37,3	290,0	12,8	372,7	2,3	461,7	2,6
на дорожное хозяйство	...		640,4	4,6	601,9	3,8	645,0	3,7
на связь и информатику	36,8	0,3	52,9	0,4	49,1	0,3	69,2	0,4
на прикладные научные исследования в области национальной экономики	62,9	0,6	75,5	0,5	113,6	0,7	122,9	0,7
на другие вопросы в области национальной экономики	589,5	5,2	788,1	5,6	1119,4	7,0	535,2	3,0
на жилищно-коммунальное хозяйство	1102,3	9,7	1153,2	8,2	1006,1	6,3	1071,4	6,1
на социально-культурные мероприятия	5822,3	51,2	7122,1	50,9	8479,6	52,8	10 133,8	57,5

Источник: Росстат.

часть из них расходуется на социальную политику (табл. 7.2). Однако так было не всегда. Например, в 1992 г. расходы на социальные нужды составляли немногим более 20% общих расходов консолидированного бюджета. В конце 1990-х — начале 2000-х гг. они постепенно увеличивались, достигнув в 2003 г. 30%. Существенный рост государственных расходов на социальную сферу произошел в 2005 г. Он был связан с утверждением таких направлений социальной политики как здравоохранение, образование и некоторых других в качестве важнейших приоритетов развития страны.

Таблица 7.2. Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на социально-культурные мероприятия в 2010 г.

Расходы — всего	Млрд руб.	% к итогу
	10 133,8	100
В том числе:		
на образование	1893,9	18,6
на культуру, кинематографию, средства массовой информации	353,4	3,5
на здравоохранение, физическую культуру и спорт	1708,8	16,9
на социальную политику	6177,7	61,0

Источник: Российский статистический ежегодник. 2011.

Удельный вес расходов на отрасли материального производства после существенного снижения в первой половине 1990-х гг. на некоторое время стабилизировался, а затем наблюдался его небольшой рост. Это было связано, в том числе, с мерами, принятыми для поддержки отечественных производителей во время экономического кризиса 2008—2009 гг. Удельный вес затрат на правоохранительную деятельность систематически повышался в 1990-е гг., и они стали сопоставимыми с затратами на оборону, доля которых относительно стабильна. Доля расходов на обслуживание государственного долга, достигшая 15—17% в 1998—1999 гг. постепенно снижалась, благодаря удачно складывавшейся экономической конъюнктуре и сокращению объема государственного долга.

7.3. Сферы действия программ общественных расходов

Общественные расходы можно представить в качестве отрицательных налогов. Как было показано выше, микроэкономические последствия налогообложения возникают в силу того, что налоги меняют значения цен потребительских благ и доходность факторов производства, индуцируя тем самым изменения рыночного поведения (состав и условия

добровольных сделок). То же самое относится к общественным расходам. Например, акциз для уплачивающего его производителя есть не что иное, как положительный прирост издержек, а субсидия — их отрицательный прирост. Соответственно на общественные расходы с некоторыми оговорками распространяются многие из тех положений, которые излагались выше применительно к налогам.

Подобно тому, как экономическая сфера действия налога, может не совпадать с кругом его непосредственных плательщиков, программа общественных расходов нередко приносит выгоды не одним только своим непосредственным реципиентам.

Реципиентами будем называть тех, кто безвозмездно или на льготных условиях получает какие-либо блага или денежные средства за счет общественного сектора. В то же время круг лиц, на которых в конечном счете распространяются выгоды (положительные приращения полезности), обусловленные данной программой, станем обозначать термином *сфера действия программы общественных расходов*.

Пусть, например, речь идет о программе денежных выплат безработным. Средства, которые передаются нуждающимся на основе программы, используются безработными, в частности, для приобретения продуктов питания. Таким образом, одно из последствий принятия программы — увеличение спроса на продовольственные товары. Если эластичность предложения этих товаров относительно невысока, то следствием становится рост цен и частичное перемещение выгод от реципиентов программы в пользу производителей и продавцов продовольствия.

Допустим теперь, что помощь безработным осуществляется в форме субсидирования работодателей, создающих новые рабочие места, либо финансирования учреждений профессионального образования, которые осуществляют переподготовку безработных, дабы облегчить им поиск новой сферы занятости. В обоих случаях непосредственными получателями общественных средств (реципиентами) являются не сами безработные, а иные физические или юридические лица. Однако замысел программы состоит именно в том, чтобы выгоды в конечном счете *переместились* к безработным, которые в итоге окажутся в сфере действия программы. От чего зависит степень перемещения выгод?

Если размер ассигнований на создание рабочего места одного неза занятого задан, то выгоды, реально получаемые лицами, не имевшими работы, определяются ситуацией на рынке труда. Рассматриваемая мера способствует увеличению спроса на труд, снижая при прочих равных условиях издержки, которые приходится нести работодателям, намеренным расширить производство. Однако одному и тому же сокращению издержек могут соответствовать различные изменения спроса.

Перемещение выгод — основная причина, по которой сфера действия программы подчас не отвечает замыслам тех, кто ее поддерживал, ориентируясь на интересы избирателей. Однако иногда несовпадение возникает и вследствие недостаточно продуманных процедур определения круга потенциальных и действительных реципиентов. Пусть речь идет, например, о программе льготных займов на получение платного высшего образования, введенной ради повышения его доступности в первую очередь для наименее обеспеченных слоев населения. Допустим, что при этом займы покрывают только плату за обучение. В подобном случае они оказались бы не слишком привлекательными для тех, кто вынужден ежедневно зарабатывать себе на жизнь. В итоге выгоды от такой программы достались бы в основном тем молодым людям, родители которых принадлежат к средним слоям. Однако большинство из таких студентов, по-видимому, получили бы доступ к высшему образованию и без займов. Разумеется, программа улучшила бы финансовое положение части семей, но в целом не увеличила доступность высшего образования.

Реальную сферу действия программы далеко не всегда удастся обнаружить при поверхностном рассмотрении. Особенно это верно, когда программа находится в стадии разработки и обсуждения. Типична ситуация, при которой сама возможность перемещения выгод, не говоря уже о ее конкретных параметрах, остается вне поля зрения. Между тем, принимать решения о целесообразности финансирования программ следует лишь после того, как проведена оценка ее действительной, а не предполагаемой сферы действия. Если не хватает данных для эконометрических оценок, они могут быть до некоторой степени заменены экспертными. Также в некоторых случаях целесообразно проведение пилотных (экспериментальных) проектов в отдельных регионах, прежде чем распространять программу на все население страны. Это позволит проверить эффективность программы и снизить вероятность негативных последствий, но в любом случае недопустимо полагать, что фактические последствия программы непременно совпадут с ее замыслом.

7.4. Перемещение выгод и искажающее действие общественных расходов

Процессы перемещения выгод общественных расходов закономерно связаны с их искажающим действием. Это показано на рис. 7.1 применительно к субсидированию продаж детских товаров на конкурентном рынке в рамках политики поддержания рождаемости. Пусть на детские товары предоставляется специфическая (по аналогии со специфическим налогом) субсидия. Она может предоставляться продавцу (кривая предложения S сдвигается вниз в положение S') или покупателю

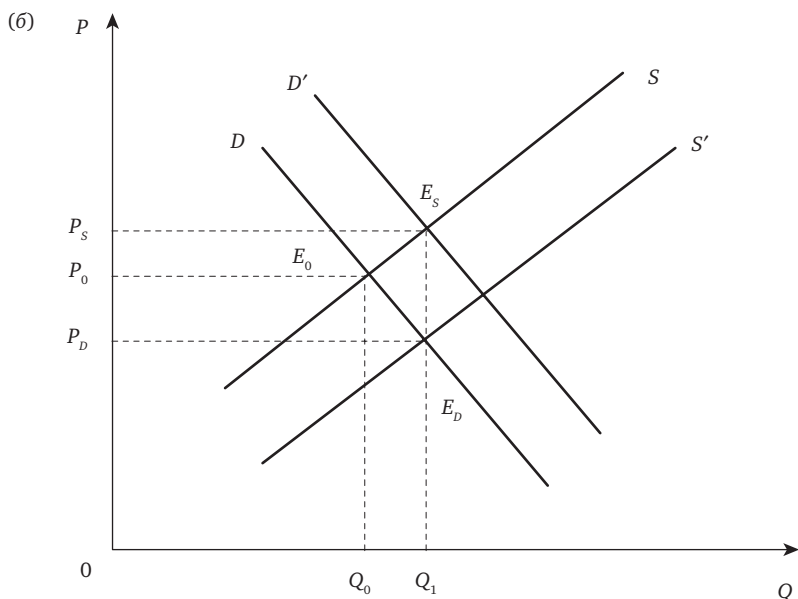
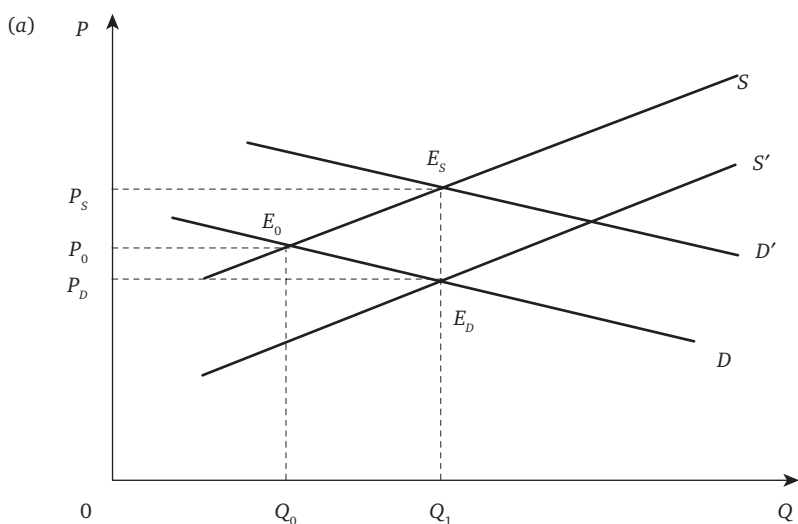


Рис. 7.1. Искажающее действие общественных расходов

(кривая спроса D сдвигается вверх в положение D'). В результате субсидирования объем продаж детских товаров увеличивается с Q_0 до Q_1 , и образуется разрыв между «ценой продавца» P_S и «ценой покупателя» P_D .

С позиции покупателя, варианты выбора которого представлены линией D , точка равновесия переходит из положения E_0 в положение E_D ,

что обеспечивает прирост излишка потребителя, соответствующий площади трапеции $P_D P_0 E_0 E_D$. С позиции продавца точка равновесия смещается из E_0 в положение E_S , что увеличивает излишек производителя на величину, соответствующую площади трапеции $P_0 P_S E_S E_0$.

Величина общественных расходов на субсидирование соответствует площади прямоугольника $P_D P_S E_S E_D$, т.е. превышает совокупный прирост излишков потребителя и производителя. Разность, представленная площадью треугольника $E_S E_0 E_D$, — **чистые потери**, обусловленные данной программой общественных расходов. Они возникают потому, что субсидирование товара побуждает к замещению той структуры потребления и производства, которая исходно предпочиталась покупателями и продавцами, новой структурой, в которой данный товар занимает, при прочих равных условиях, большее место.

На рис. 7.1 (а) спрос относительно более эластичен, чем предложение, причем и тот, и другой отличаются сравнительно высокой эластичностью. На рис. 7.1 (б) эластичность как спроса, так и предложения невысока, и спрос характеризуется относительно меньшей эластичностью, чем предложение. В первом случае чистые потери больше, а прирост излишка производителя превосходит прирост излишка потребителя. Во втором случае выигрыш от субсидии распределяется в большей степени в пользу потребителя.

Такое влияние эластичностей на распределение выгод от общественных расходов становится особенно понятным, если представить в качестве исходной ситуацию, складывающуюся после предоставления субсидии (допустим, равновесной является точка E_0). После этого представим введение налога, равного субсидии по абсолютной величине (акциза, перемещающего линию S' в положение S). Та сторона, которая больше проигрывает от налога, больше выигрывает от симметричной ему субсидии.

Искажающее действие программ общественных расходов обусловлено вызываемыми ими эффектами замещения. Допустим, что государственные средства распределяются случайным образом и поэтому фактически имеют характер аккордных грантов. При таких обстоятельствах влияние оказывалось бы только на доходы получателей, и чистые потери не возникали бы. Однако на практике выплаты и выдачи из государственных средств используются в первую очередь как инструмент преодоления малообеспеченности. Коль скоро выплаты зависят от дохода, они неизбежно сказываются на выборе между трудом и досугом. Обычно выплаты уменьшаются с ростом дохода, так что способствуют относительному снижению привлекательности труда.

Пусть исходная (существовавшая до введения программы) зависимость между трудом и заработанным доходом отражается бюджетным ограничением Z_0 , представляющим собой прямую линию, отрезок

которой OC изображен пунктирной линией (рис. 7.2). Бюджетное ограничение Z_0 соответственно задается формулой

$$Y = w \times L,$$

где Y — доход, w — почасовая ставка заработной платы, а L — часы труда.

Представим себе, что введена программа помощи малообеспеченным, построенная следующим образом. Те индивиды, которые не имеют никаких трудовых доходов (например, полностью нетрудоспособные), получают пособие в размере G^0 . Лица с низкими заработками также получают пособие, но в меньшем размере, причем выплата пособия пропорционально уменьшается при увеличении дохода. Бюджетное ограничение для лиц с низким заработком на графике обозначено Z_1 , и на участке от 0 до L_B оно задается формулой

$$Y = G^0 + Y(1 - a),$$

где $a < 1$.

При этом установлен некоторый верхний предел Y^* самостоятельного дохода, при достижении которого лицо более не считается малообеспеченным, так что дальнейшая выплата пособия не осуществляется. На графике эта ситуация соответствует точке C .

Такая конструкция программы может быть привлекательной с позиций справедливости. Однако с точки зрения эффективности она порождает проблемы.

Бюджетное ограничение, с которым сталкивается индивид, представляет собой ломаную линию G^0BCZ_0 . При высоких значениях L и Y (правее точки C) она совпадает с исходным ограничением Z_0 .

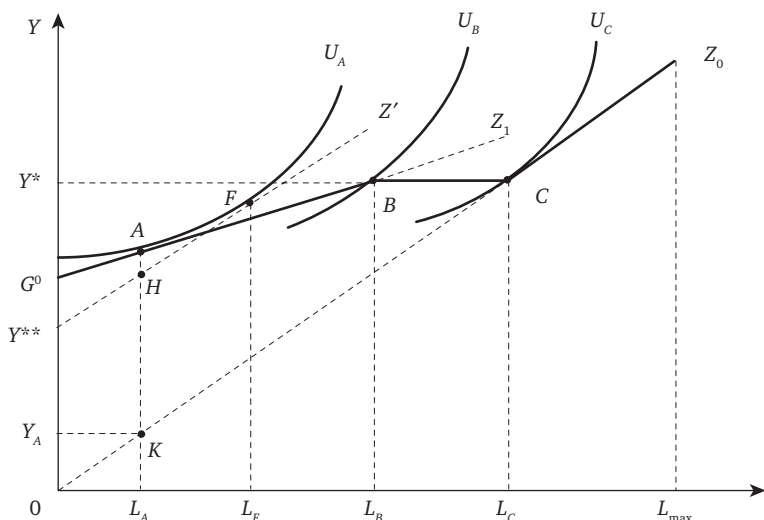


Рис. 7.2. Искажающее действие программ общественных расходов на рынке труда

На участке G^0B эта линия более полого, чем Z_0 . Наконец, на участке BC линия бюджетного ограничения горизонтальна. Буквой L , с соответствующими индексами, обозначены затраты труда, корреспондирующие точкам A , B и C линии бюджетного ограничения.

Ясно, что, если индивид способен и намерен затрачивать трудовые усилия, значительно превосходящие L_C , то рассматриваемая программа его не затрагивает. Если же возможностям и предпочтениям индивида при отсутствии программы отвечали бы затраты труда, лишь немного уступающие L_C , то введение подобной программы побудило бы к их уменьшению до значения L_B . В самом деле, если представить себе, что кривая безразличия касается бюджетного ограничения на отрезке BC , это означало бы, что уровень дохода не является для индивида решающим фактором, который определяет выбор часов труда. Даже если индивид при отсутствии программы был бы готов затрачивать усилия в размере L_C , чтобы самостоятельно заработать доход в размере Y^* , теперь он выбирает точку L_B , так как это позволит ему получать тот же уровень дохода, работая меньшее количество времени. Таким образом, имеют место потери эффективности.

Разумеется, отрезку BC рассматриваемого бюджетного ограничения соответствует предельный случай дестимулирующего воздействия бюджетных расходов, который редко встречается на практике. Более типична ситуация на отрезке G^0B , когда увеличение трудовых усилий приводит к росту дохода, хотя и в меньшей степени, чем при отсутствии программы.

Пусть после введения программы индивид избрал сочетание дохода и досуга, соответствующее точке A . Его трудовые усилия равны L_A , заработок составляет Y_A (расстояние KL_A на графике), а в качестве пособия он получает сумму, равную расстоянию от точки A до K . В итоге он находится на кривой безразличия U_A . Проведем касательную к этой кривой, параллельную Z_0 . Касательная Z' , круче линии G^0B (это следует из условия, согласно которому $a < 1$). Следовательно, линия Z' , пересекает ось Y ниже, чем бюджетное ограничение Z_1 ($Y^{**} < G^0$). Следовательно, вывести данного индивида на тот же самый уровень благосостояния, фиксируемый линией U_A , можно было бы с помощью аккордной выплаты в размере меньшем, чем фактическая выплата. Равновесие в этом случае достигалось бы в точке F , а не H . Отрезок $АН$ фиксирует потери, обусловленные искажающим действием общественных расходов.

Обратимся теперь к ситуации, когда социальная помощь представляется в форме натуральных выдач либо субсидирования покупки отдельных товаров и услуг. Для краткости будем называть это **натуральной** помощью, имея в виду, что получателю достаются не деньги, которые можно истратить по своему усмотрению, а возможность бесплатно либо по пониженной цене приобрести лишь тот набор конкретных благ, который предусмотрен данной программой. Иными

словами, спектр дополнительных возможностей, которые появляются за счет программы, не столь широк, как при денежной выплате.

Степень «натурализации» может быть различной. Во многих случаях речь идет не о прямых нормированных выдачах товаров, а о более гибких формах, не столь ограничивающих потребительский выбор. Так, за рубежом имеются примеры раздачи нуждающимся не только продовольствия как такового, но и продовольственных купонов, которые можно использовать в качестве платежных средств, но только при оплате продуктов питания. Во многих странах, в том числе в России, та или иная часть населения получает жилье и некоторые другие блага по низким ценам, поддерживаемым за счет государства.

Однако даже при минимальной «натурализации» происходит стимулирование замещения данным товаром или услугой других, потребление которых не получает поддержки за счет общественных средств. Уместна аналогия с налогообложением товаров, но, как всегда, когда речь идет об общественных расходах, это налогообложение с обратным знаком. На рис. 7.3 изображена ситуация, когда потребление отдельного товара субсидируется таким образом, что государство оплачивает половину его цены.

Расходы индивида на данный товар откладываются по оси C , расходы на другие товары — по оси Y ; Y_0C_0 — бюджетное ограничение без учета программы субсидий, Y_0C_1 — бюджетное ограничение, сформированное в результате выплаты субсидий (поскольку субсидируется потребление только одного товара, сдвига по оси Y не происходит, а по оси C новые значения превосходят прежние). Кривая безразличия U_1 , отражает уровень полезности индивида после введения программы. В точке E_1 , эта линия касается Y_0C_1 .

Линия Y_0C_1 более полого, чем Y_0C_0 , так как субсидируемое благо становится дешевле для потребителя, снижается его относительная цена. К U_1 можно провести касательную Y_2C_2 , параллельную Y_0C_0 , которая проходит левее точки E_1 . Достичь точки E_2 , в которой эта линия касается U_1 , и достигается та же полезность потребителя, очевидно,

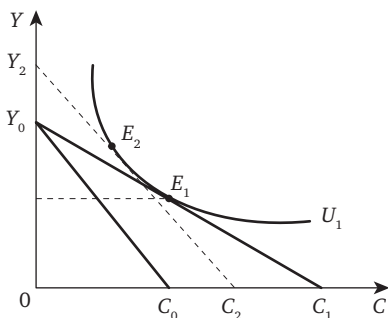


Рис. 7.3. Искажающее воздействие натуральной помощи

можно было бы с помощью меньших общественных расходов, чем требуются для достижения точки E_1 . Однако индивид был бы вправе тратить пособие на любые покупки по своему выбору, так что потребление товара, который решено субсидировать, возросло бы не столь значительно (E_2 расположено левее, чем E_1).

Важно подчеркнуть, что *искажающее воздействие натурализации помощи дополняет искажающее воздействие общественных расходов как таковых и соответствующие чистые потери наслаиваются друг на друга*. К замещению труда досугом добавляется замещение разнообразных благ тем специфическим, потребление которого получает приоритетную поддержку.

Рассмотрим теперь особенности программ, в рамках которых потребление отдельного товара или услуги субсидируется лишь в ограниченных пределах. Речь идет о так называемых **лимитированных программах общественных расходов**.

На рис. 7.4 верхний предел субсидии обозначен символом C_L . Тонкой линией $Y_0 C_0$ изображены бюджетные ограничения, которые имели бы место при отсутствии программ общественных расходов. Жирными ломаными линиями прочерчены бюджетные ограничения, сформировавшиеся в результате введения программ. В частях (а) и (б) рисунка пунктиром изображены продолжения прямых участков бюджетных линий AB .

Часть (а) рисунка изображает ситуацию, когда индивид получает определенное благо бесплатно на сумму C_L , а если он не довольствуется этим, то может купить недостающее количество за свой счет. К примеру, каждому может быть выдан жилищный ваучер на заранее фиксированную сумму, дабы гарантировать некий минимальный стандарт обеспеченности жильем.

Семья, довольствующаяся стандартом, пользуется жильем бесплатно, а те, кто желают большего, снимают более просторное и комфортабельное жилье. Они, однако, не утрачивают право на субсидию, а используют полученный ваучер в качестве платежного средства, дополняя его деньгами.

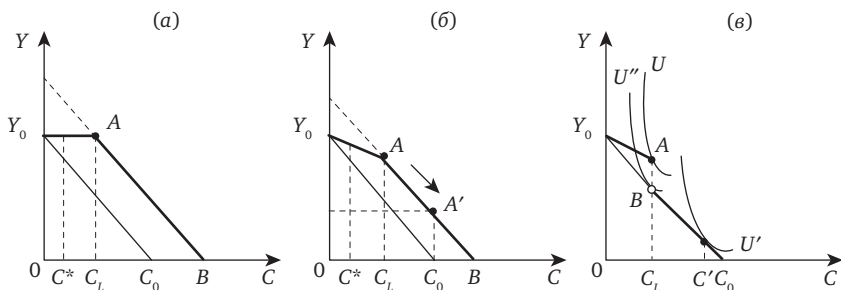


Рис. 7.4. Ограниченное субсидирование потребления товаров и услуг

Часть (б) того же рисунка соответствует ситуации, когда бесплатные выдачи отсутствуют, но индивид может приобрести некоторое количество товара или услуги на льготных условиях. Субсидия увеличивается пропорционально собственным расходам потребителя, но только до тех пор, пока суммарные (с учетом субсидии) расходы на данное благо не достигнут C_L . Если индивид стремится к более высокому уровню потребления этого блага, он тратит собственные средства без дополнительной поддержки со стороны государства, но также не лишается ранее полученной субсидии. Например, потребитель располагает правом купить продовольствие на определенную сумму за половину цены, а дальнейшие покупки делает за полную цену.

На рис. 7.4 (в) изображена ситуация, которая отличается от предыдущей тем, что право на субсидию утрачивается, если индивид не довольствуется нормативно установленным уровнем потребления (расходов). Например, государство оплачивает половину стоимости проживания в небольших муниципальных квартирах, но если индивид пожелает снять более просторное жилье, ему придется полностью отказаться от субсидии.

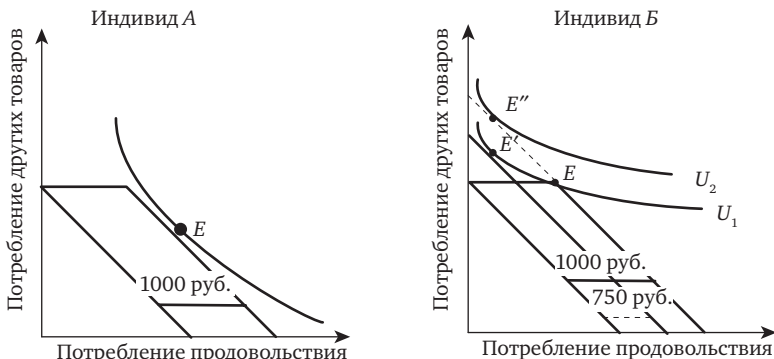
Легко убедиться, что существуют участки линий бюджетных ограничений, достижение равновесия на которых не связано с эффектом замещения, а значит, и с чистыми потерями. В ситуациях (а) и (б) таковы участки АВ. В то же время разница между денежной и натуральной формами существенна, лишь если в ситуациях (а) и (б) потребители склонны при наличии денежной помощи выбирать точки равновесия, лежащие на отрезках Y_0A (пример приведен на стр. 308). В этом случае лимитированная натуральная помощь реально стимулирует потребление конкретного блага, но, следовательно, порождает эффект замещения, а вместе с ним и чистые потери. При этом с бесплатными выдачами, при прочих равных условиях, связаны более значительные потери, чем с субсидированием. Так, в ситуации (а) в отличие от ситуации (б) вряд ли следует ожидать установления равновесия при значении $C = C^*$. Как и на рис. 7.2, при наличии горизонтальных участков линии бюджетного ограничения возникает тенденция к концентрации равновесных состояний в угловых точках.

Эта тенденция дает о себе знать и в других случаях. Обратимся к ситуации (в) на рис. 7.4. Участок Y_0A линии бюджетного ограничения здесь выглядит так же, как в ситуации (б). Что же касается участка BC_0 , то установление равновесия на нем означало бы отсутствие как эффекта замещения, так и эффекта дохода, иными словами, построенная таким образом программа непосредственно не затронула бы индивида с высокой готовностью платить за данное благо. Однако установление равновесия на участке BC_0 возможно лишь при очень ярко выраженных потребительских предпочтениях в пользу рассматриваемого товара или услуги (кривая безразличия U' расположена выше кривой

безразличия U , проходящей через точку A). Если же предпочтения соответствуют кривой U », то равновесие установится в B .

Сравнительный анализ натуральных и денежных субсидий

Рассмотрим числовой пример с талонами на питание. Для простоты возьмем двух индивидов (A и B), первоначально зарабатывающих 10 000 руб., и получающих в результате введения специальной программы талоны на продовольствие на сумму 1000 руб. На рисунке изображены идентичные бюджетные ограничения для двух индивидов до и после введения талонов.



На нашем рисунке индивид A потребляет больше продуктов, чем это предполагается талоном на питание. Поэтому для него введение талонов на питание приведет лишь к возникновению эффекта дохода, но не замещения. Таким образом, оно будет равнозначно получению денежной субсидии. Индивид B , в отличие от индивида A потребляет продукты питания ровно на сумму, эквивалентную покупательной способности полученных им талонов. Это соответствует точке E . Если бы индивиду B вместо продовольственных талонов выдали денежный трансферт на такую же сумму, он потреблял бы меньше продовольствия и больше других товаров, в связи с чем значение его функции полезности было бы выше. В отличие от индивида A , индивид B сталкивается с эффектом замещения: бесплатное питание побуждает его отклоняться от той структуры потребления, которая приносила бы ему наибольшее удовлетворение при бюджете 11 000 руб. Функция полезности этого индивида такова, значения полезности U_1 можно было бы достичь, если бы государство предоставило ему сумму всего в 750 руб. вместо талонов на 1000 руб.

Например, потребитель, придающий исключительное значение просторному жилью, вероятно, станет снимать его, невзирая на то, что лишается права на субсидию. В то же время индивид, который, вообще говоря, предпочел бы тратить на жилье немного больше, чем C_L , может при наличии субсидии согласиться на менее просторную квартиру, поскольку в итоге он сэкономит не только разницу в цене, но также сумму, соответствующую отрезку AB . В отличие от того, что рассматривалось в ситуации (a), угловая точка в ситуации (b) «собирает» равновесные состояния

не только слева, но и справа. В этом, разумеется, также проявляется искажающее действие общественных расходов.

Итак, *лимитированные программы натуральной помощи, вообще говоря, порождают меньшие чистые потери, чем нелимитированные, поскольку для части реципиентов не возникает эффект замещения. Вместе с тем лимитированные программы предполагают ломаные бюджетные ограничения, с которыми, в свою очередь, могут быть связаны существенные искажения.*

7.5. Взаимозависимые полезности и социальная помощь

С точки зрения экономической теории натуральная помощь может оказаться неэффективной, поскольку та же полезность для получателя могла бы быть достигнута при меньших издержках для государства (см. пример выше). Реципиент, при прочих равных условиях, отдает предпочтение помощи, предоставляемой в денежной форме, которой он мог бы распорядиться по своему усмотрению. Когда же программа перераспределительного характера реализуется в форме натуральных выдач или субсидирования отдельного товара, реципиенту, по существу, навязываются предпочтения тех, кто разработал и утвердил эту программу. Если бы единственный смысл общественных расходов состоял в повышении благосостояния реципиентов, то программы должны были бы реализовываться исключительно в денежной форме.

Использование денежной формы имеет и иные преимущества. Искажающие воздействия многообразных натурализованных программ, накладываясь друг на друга, зачастую дают результаты, с трудом поддающиеся прогнозу и анализу. Кроме того, натуральные формы помощи предполагают обычно более высокие административные издержки. Для распределения «в натуре» приходится, как правило, создавать специализированный аппарат. К тому же необходимо предотвратить попытки реципиентов продать полученные продукты, продовольственные талоны и т.п., чтобы приобрести товары, в которых они, по собственному мнению, больше нуждаются.

Вместе с тем на практике широко распространены программы, в которых общественные расходы перераспределительного характера приобретают натуральную форму. Чаще всего натуральная помощь предоставляется в виде льгот отдельным категориям граждан.

Казалось бы, их замена программами денежных выплат привела бы к Парето-улучшениям. Однако это не всегда соответствует действительности. Выше упоминались программы косвенной поддержки безработных, предусматривающие передачу общественных средств предпринимателям, создающим новые рабочие места, или учебным заведениям, осуществляющим переподготовку. Ясно, что реципиенты

подобных (как и любых других) программ предпочли бы получить деньги без каких-либо ограничений на их использование. Однако ясно также, что в данном случае нет оснований рассматривать предпочтения работодателей и тех, кто занят переподготовкой, в качестве основных ориентиров программы.

Необходимо учитывать предпочтения безработных, а также налогоплательщиков, за чей счет финансируется программа. Интересы как тех так и других не всегда совпадают с интересами реципиентов. В этой связи не исключено, например, что предприниматели получают вместо денег бесплатные участки для строительства предприятий в депрессивном районе, а учебные заведения — пособия по определенным курсам. Стремление реципиента максимизировать значение своей функции полезности ограничивается предпочтениями других лиц, имеющих отношение к тем же программам расходов.

Данное положение верно, не только когда программа проектируется в расчете на перемещение выгод. Прямые натуральные выдачи малообеспеченным подчас конкурируют с денежными выплатами, поскольку соответствующие программы отражают позицию налогоплательщиков, выступающих в роли их доноров. Представим себе, что лица, которым оказывается помощь, желали бы потратить значительную часть полученных средств на приобретение алкоголя, а доноры готовы выделять помощь, лишь если в результате улучшится питание как самих реципиентов, так и их семей. В этом случае вероятно принятие программы натуральных выдач или продовольственных талонов.

История льгот в России

В 1904 г. матросы крейсера «Варяг» и канонерской лодки «Кореец», участвовавшие в неравном бою с японскими кораблями в бухте Чемульпо, были освобождены от всех налогов и пошлин.

В 1912 г., после принятия Думой нового трудового законодательства, рабочим вредных производств предоставлялось право раннего ухода на пенсию и бесплатного медицинского обслуживания. Тогда же было принято решение о введении бесплатного начального образования.

Большевики после прихода к власти провозгласили ряд льгот для части населения. Как правило, они относились к рабочим и красноармейцам, обеспечивая им некоторые преимущества перед крестьянами и тем более представителями ранее привилегированных классов. Например, в 1919 г. семьи красноармейцев получили льготы при уплате продовольственной разверстки и паяк, которые должны были компенсировать временное отсутствие кормильца. Тогда же красноармейцы получили право отправлять своим родственникам за счет государства продовольственные посылки весом до полутора пудов. А в начале 1921 г. большевики отменили для рабочих плату за коммунальные услуги. Эти льготы были большей частью отменены во время НЭПа. Однако на их месте появились новые, ориентированные на условия временно возродившегося рынка. Например, довольно многих рабочих снабжали натуральными продовольственными пайками

по фиксированным ценам, которые были значительно ниже рыночных. Кроме того, бесплатным стало обучение вплоть до 7 класса.

Позднее распространение получили льготы, выделявшие уже не всех рабочих из остального населения, а так называемых передовиков из общего числа рабочих и служащих. Те, кто трудились наиболее производительно и проявляли общественную активность в одобряемых властях формах, могли получить бесплатные путевки в санатории, а иногда и остро дефицитное в то время жилье. Целым рядом льгот в довоенный период пользовались те, кто был награжден редкими в ту пору орденами. Тогда же дети рабочих, служащих и колхозников получили право посещения детских садов за символическую плату (этой возможности были лишены единоличники и кустари-ремесленники). Впрочем, очереди в детские сады зачастую были чрезвычайно велики, и преимущественным правом отдать ребенка в детский сад нередко также наделялись передовики производства. Кроме того, военные в 1930-е гг. получили право на проезд к месту отпуска и обратно за государственный счет. В послевоенное время появились некоторые льготы для семей, потерявших на войне кормильцев. В частности, дети из таких семей освобождались от платы за посещение старших классов средней школы (бесплатным и обязательным тогда было только семилетнее образование).

В 1960-е — 1970-е гг. шел процесс постепенного распространения многих льгот на более широкие слои населения, а также появились новые льготы. Бесплатным для всех стало обучение в старших классах и вузах. Путевками в пансионаты и пионерские лагеря для детей за небольшую часть их реальной стоимости стали пользоваться очень многие. Тогда же ветераны войны и ветераны-железнодорожники получили право на однократный бесплатный проезд в течение года в оба конца в поездах дальнего следования. Школьники и студенты дневных отделений вузов получили возможность покупать проездные билеты на городской и пригородный транспорт за 30% их обычной стоимости. Льготы как бы представляли недоплаченную часть пенсий и заработных плат. Кроме того, они продолжали служить инструментами, дифференцирующими доступ различных категорий населения к социальным благам, тогда как в денежной оплате труда сильны были уравнилельные тенденции. Наибольшее количество льгот было введено в 1990-е гг. Тогда же появилась новая функция, изначально не присущая льготам. Они стали инструментом поддержания уровня жизни на фоне падения денежных доходов. Например, в Москве было принято решение о бесплатном проезде на городском транспорте для пенсионеров. Затем последовали постановления о неполной оплате телефонной связи, коммунальных услуг, лекарств, а также о льготном проезде на пригородном транспорте для пенсионеров. Затем эти льготы распространились на многие категории госслужащих и военных. На фоне высокой инфляции льготы создавали серьезные социальные гарантии. Так, цены на проезд в городском транспорте повышались, но пользователей соответствующей льготы этот процесс не затрагивал. Государство фактически брало на себя инфляционные риски, связанные с повышением цен на социально значимые услуги. Однако многие законодательно установленные льготы оказывались фактически малодоступными из-за недостатка финансирования. Зачастую решения о введении льгот принимались на федеральном уровне, обязанность же финансировать эти льготы возлагалась на региональные и местные бюджеты, нередко дефицитные. В 2005 г. была проведена реформа, получившая название «монетизация льгот». Она задумывалась ради упорядочения и рационализации системы

льгот. К началу этой реформы в стране насчитывалось более 1000 видов социальной поддержки населения. Только на федеральном уровне было установлено 156 видов социальных выплат, пособий, льгот, дотаций, оказываемых 236 категориям населения. Система льгот охватывала более половины российских семей, будучи крайне запутанной, социально и экономически несбалансированной. Разработчики реформы стремились перевести денежные потоки к непосредственным получателям льгот. Однако реформа была плохо подготовлена, социально и политически чувствительные решения не были достаточно просчитаны. В результате реформа потребовала гораздо больше затрат, чем первоначально предполагалось, тогда как цели ее были достигнуты лишь частично.

Источники: Овчарова Л. Н. Социальные льготы: что получилось в результате монетизации? / Л. Н. Овчарова, А. И. Пишняк. SPERO. 2005. № 3; А. Шарипова «Льгот нет». URL: <http://www.gzt.ru/topnews/politics/40505.html>

Коль скоро предпочтения налогоплательщиков значимы, замена натуральной формы денежной не привела бы к Парето-улучшению. В данном случае значима *взаимозависимость полезностей*. Она проявляется в том, что уровень благосостояния индивида (значение его функции полезности) определяется не только его потребительским набором, но и благосостоянием других членов общества. Увеличение потребления какого-либо товара или услуги индивидом A может доставлять положительную полезность индивиду B и одновременно отрицательную — индивиду C , а для индивида D быть безразличным.

Взаимозависимость полезностей трактуется как в терминах зависимости от *потребления*, так и в терминах зависимости от *благосостояния*. Если U_A и U_B — функции полезности индивидов, а векторы X_A и X_B характеризуют их потребительские наборы, то зависимость от потребления выражается как $U_A = U_A(X_A, X_B)$, а зависимость от благосостояния — как $U_A = U_A(X_A, U_B)$. Если имеет место зависимость от благосостояния, взаимозависимы не только уровни полезности, но и предпочтения.

Взаимозависимые полезности и предпочтения постоянно дают о себе знать в повседневной жизни. Практически каждый человек заинтересован в благополучии своих детей не меньше, чем в собственном потреблении. Как правило, индивиду безразлично и положение многих других людей, хотя и в неравной степени. В терминах взаимозависимых полезностей описываются столь различные явления, как альтруизм, склонность навязывать другим свой образ жизни, а также зависть. Однако при анализе обычного рыночного поведения от подобных взаимозависимостей, как правило, допустимо абстрагироваться. Поскольку это существенно упрощает анализ, такое абстрагирование обычно в микроэкономических построениях. Однако когда речь идет о государственных социальных программах, имеющих перераспределительный характер, взаимозависимость полезностей играет ключевую роль.

Само наличие социальной помощи в условиях демократии свидетельствует о том, что положение нуждающихся небезразлично основной массе избирателей-налогоплательщиков. Предпочтения этой массы, естественно, могут ограничивать свободу выбора получателей помощи. Причем в практике социальной помощи проявляются предпочтения скорее в отношении потребления малообеспеченных, чем непосредственно их благосостояния. Это объясняется двояко: во-первых, значения функций полезности непосредственно не наблюдаемы; во-вторых, реальные предпочтения доноров отражают их нормативные представления о желательном образе жизни реципиентов (например, применительно к потреблению продовольствия, с одной стороны, и алкоголя — с другой).

Нередко социальная помощь призвана прямо или косвенно играть *стимулирующую роль*. Это касается, например, пособий на детей, которые обычно вводятся с целью не только облегчить положение малоимущих, но и стимулировать рождаемость. Сознательное предоставление помощи стимулирующих функций само по себе означает, что на ее масштабы, структуру и характер влияют нормативные представления тех, кто ее оказывает.

Подходы к организации социальной помощи

Пособий по социальной помощи много, и они могут быть по-разному организованы. Их общей чертой является то, что они все финансируются из налоговых поступлений, а не из страховых фондов. Некоторые из них выделяются из центрального бюджета, другие из местных, одни бывают разовые, другие выплачиваются на протяжении какого-то времени, некоторые принимают вид денежных целевых грантов (например, стипендии на обучение), другие служат для снижения цен на какие-либо блага.

Тем не менее, существует два основных подхода к организации социальных выплат в зависимости от того, как отбираются получатели этих выплат: они могут либо назначаться по принципу принадлежности человека к определенной категории (безработный, инвалид, многодетная мать) — их так и называют **категориальными пособиями**, — либо выдаются семьям или индивидам после проверки их материального положения (например, пособие на ребенка может выплачиваться только семьям со средним доходом ниже определенного установленного уровня). Их часто также называют **пособия с проверкой нуждаемости**.

Важное отличие категориальных пособий от некатегориальных состоит в том, что первые исходят из типичных причин нуждаемости, тогда как вторые фокусируют свое внимание на результате.

Некатегориальные пособия с проверкой нуждаемости могут предоставляться на основе *проверки доходов* либо *выявления потребностей* семей. Основной недостаток программ с проверкой доходов заключается в том, что они не принимают во внимание степень нужды или обстоятельства, обуславливающие дополнительные расходы.

Программы с проверкой потребности в помощи учитывают не только уровень дохода, но и те особые обстоятельства, которые обуславливают необходимость дополнительных расходов. При определении потребности

работники социальных служб должны оценить, может ли домашнее хозяйство изыскать дополнительные ресурсы самостоятельно, за счет своих доходов, а также за счет ликвидных активов и имущества (сбережений, ценных бумаг, недвижимости и т.д.). Совокупный доход, ликвидные активы и имущество соизмеряются с потребностями домохозяйства, в том числе специфическими (например, необходимость в специальном лечении). Данные программы позволяют выделять приоритеты при оказании помощи, однако, их существенный недостаток заключается в том, что они вторгаются в частную жизнь получателей, поскольку для определения права на получение пособий необходимо представить очень подробную информацию.

При прочих равных условиях, некатегориальные пособия (с проверкой доходов и выявлением потребностей) более целенаправленны и менее разорительны для общества, чем категориальные пособия, положенные всем лицам, принадлежащим к данной группе, независимо от фактического уровня благосостояния. Однако преимущества имеют обратную сторону: во-первых, далеко не все реально нуждающиеся обращаются за пособием (ошибки исключения), а во-вторых, подобная система требует высоких административных расходов. Дело в том, что проверка фактической нуждаемости сложна и трудоемка. Категориальные пособия проще с точки зрения управления, но зачастую на вполне законных основаниях достаются тем, кто не слишком в них нуждается (ошибки включения).

Большинство российских пособий и льгот предоставляются гражданам (пенсионерам, инвалидам, студентам и т.д.) по категориальному принципу, и лишь несколько пособий предполагают проверку дохода (среди них жилищные субсидии для бедных). Встречается и сочетание категориального принципа и проверки доходов: например, одиноким матерям, имеющим низкий доход, размер ежемесячного пособия на ребенка увеличен.

Отметим, что предпочтения большинства налогоплательщиков следует отличать от предпочтений администрации программ. Именно потому, что натуральные формы помощи предполагают, как правило, более высокие административные издержки, более значительный штат служащих и т.п., существует источник постоянного бюрократического давления в пользу избыточной «натурализации» и усложнения программ. В этой связи при прочих равных условиях целесообразно реализовывать такие программы помощи, которые стесняют свободу выбора получателей не больше, чем этого требует типичный налогоплательщик.

7.6. Общественное страхование

Масштабы и характер социальной помощи, о которой шла речь выше, определяются в основном укоренившимися в обществе представлениями о справедливости, и соответствующие расходы осуществляются в рамках перераспределительных программ. К этим программам примыкают также программы обязательного государственного страхования граждан на случай болезни, безработицы и т.д.

Обязательность страхования, иными словами, принуждение граждан заблаговременно заботиться о компенсациях тех или иных потерь, на первый взгляд, парадоксальна. Однако, когда речь идет о рисках, имеющих первостепенное социальное значение, обязательное государственное страхование вполне уместно.

Прежде всего, во многих странах общество не готово оставить гражданина наедине, например, с тяжелым заболеванием. Соответственно альтернативой обязательному медицинскому страхованию выступает не столько добровольное частное страхование, сколько финансирование лечения из государственного бюджета за счет общих налоговых доходов. Страхование в этом случае — более рациональный вариант. Кроме того, обязательность страхования позволяет формировать более широкие *страховые пулы*, чем это возможно при частном страховании. Страховой пул — группа застрахованных, складывающих свои взносы «в одну корзину», из которой финансируются выплаты, когда возникает так называемый страховой случай, например, заболевание. Чем больше страховой пул, тем, при прочих равных условиях, ниже вероятность наступления страховых случаев сразу у многих участников, а значит, можно обходиться меньшими страховыми взносами. Кроме того, когда по закону страхуется все население, нет опасности отрицательного отбора. Помимо этого, достигается *экономию на масштабе* при администрировании страхования. К тому же при обязательном страховании нет необходимости в расходах на маркетинг. Все это удешевляет обязательное государственное страхование, по сравнению с добровольным частным.

Вместе с тем состав принудительно формируемых пулов заведомо отличается от того состава, который мог бы сложиться на добровольной основе. Так, лица, вообще не склонные страховать, вынуждены уплачивать взносы вопреки своему желанию. Очевидно, что общественному страхованию присущи *перераспределительные* элементы. Следовательно, переход от добровольного страхования к принудительному, вообще говоря, не ведет к Парето-улучшениям. Как бы не строилась система государственного страхования, при ее введении или изменении всегда имеются как выигравшие, так и проигравшие, поэтому по поводу таких систем часто ведутся острые политические дебаты.

Общественное страхование уместно при специфических сочетаниях аллокационных и перераспределительных проблем. Это касается прежде всего *социальных рисков*. Социальным называется риск, непосредственно не поддающийся объединению. Это, например, риски, связанные с войной, масштабными стихийными бедствиями, кризисом кредитной системы и т.д. Применительно к подобным рискам имеется потребность в страховании, но обычно не существует рынка, который продуцировал бы соответствующие аллокационные решения.

Государство в отличие от частных страховщиков способно в подобных обстоятельствах предлагать такие решения, хотя и заведомо несовершенные. Эта способность определяется не только правом на принудительный охват всех заинтересованных лиц, но и правом на перераспределение.

При наступлении события, являющегося объектом социального риска, законные требования о возмещении ущерба, по определению, не могут быть удовлетворены за счет фонда, сформированного из страховых премий. Частный страховщик в подобных обстоятельствах разорился бы, а большинство застрахованных не получили практически ничего. Однако если в роли страховщика выступает государство, оно способно восполнить дефицит за счет изменений в налогообложении. Другой вариант действий, также доступный государству, заключается в принуждении застрахованных к принятию менее благоприятных условий возмещения. Так, при наличии исключительно частного медицинского и пенсионного страхования резкое ухудшение экономического положения страны и обесценение активов страховщиков могли бы повлечь коллапс системы здравоохранения и массовый голод среди лиц пенсионного возраста. Если же страхование является общественным, выход мог бы быть найден за счет повышения налогов, а возможно и некоторого снижения гарантируемых стандартов медицинской помощи и пенсионных выплат. Застрахованные получили бы меньше, чем предусматривалось исходными условиями страхования, но существенно больше, чем без вмешательства государства. Кроме того, в сложных условиях у государства есть возможность поддержания стандартов жизни населения за счет осуществления займов на внутреннем или внешнем рынке. Отметим также, что государства имеют возможность осуществлять совместное страхование с другими странами от крупных экологических катастроф, ядерных рисков и прочих неблагоприятных последствий природной или человеческой деятельности.

В данных примерах социальный риск выступает не в роли объекта некоей обособленной программы страхования, а в роли фактора, влияющего на выбор между частным и общественным страхованием в медицинской и пенсионной сферах. Это вообще характерно для реакции государства на риски такого рода.

Фактор социального риска значим для выбора между общественным и частным секторами как потенциальными поставщиками программ страхования. Такой выбор актуален постольку, поскольку потребность в страховании предполагается данной, и идут поиски наиболее адекватного ей решения, в рамках которого перераспределительный аспект скорее дополняет собственно аллокационный. Однако правомерна и иная постановка вопроса, а именно как эффективнее построить программу, преследующую перераспределительные цели. С этих позиций обязательное страхование также может обнаруживать некоторые преимущества.

Так, коль скоро представления о справедливости, свойственные данному обществу, требуют гарантировать всем нуждающимся медицинскую помощь, неизбежно взимание налогов на ее оказание. Однако если имеется спрос на добровольное медицинское страхование, вообще говоря, есть возможность построить программу таким образом, чтобы хотя бы для части плательщиков «навязываемое» аллокационное поведение не слишком отличалось от того, которое они избрали бы по своей инициативе. Теоретически можно представить, что большое число граждан вносят в систему медицинского страхования в виде маркированных налогов почти столько же, сколько бы вносили в виде страховых премий. Очевидно, что, при прочих равных условиях (которые в данном случае отражают прежде всего требования справедливости), подобная программа была бы эффективнее, чем своего рода «растворение» финансирования здравоохранения в немаркированном налоговом обложении и ежегодно пересматриваемых бюджетных расходах.

Разумеется, в условиях обязательного страхования практически невозможна точная увязка платежей с индивидуальными предпочтениями. Кроме того, сам перераспределительный характер гарантий предполагает, что платежи относительно более обеспеченных (и зачастую более здоровых) граждан несколько превосходят те, которые в среднем необходимы для обеспечения их собственных нужд. Однако если общество не является чрезмерно дифференцированным как с точки зрения предпочтений, так и с точки зрения доходов, своего рода частичное воспроизведение добровольного страхования в обязательном проявляется как тенденция. Она ограничивает те деформации, которые государственное вмешательство привносит в добровольное взаимодействие индивидов.

Другое преимущество государственных страховых программ по сравнению с прямым финансированием из бюджета состоит в том, что они в относительно большей степени могут включать элементы конкуренции. Например, в сфере медицинского страхования обязательность взносов и выплат совместима с конкуренцией страховщиков, способствующей повышению эффективности.

Итак, обязательное страхование, в принципе, позволяет сочетать требования справедливости и эффективности в ситуациях, когда перераспределительные требования значимы, однако круг потенциальных реципиентов не слишком отличается от круга потенциальных плательщиков, и для многих индивидов издержки и выгоды могут примерно соответствовать друг другу.

Формирование фондов общественного страхования обеспечивается обычно с помощью маркированных налогов. В нашей стране это относится к отчислениям в фонды социального страхования, обязательного медицинского страхования и др. Накопление страховых фондов осуществляют также частные страховые компании, однако это происходит на основе контрактов с застрахованными, добровольно

заключаемых обеими сторонами. Например, медицинское страхование бывает как частным, так и государственным, причем, сравнивая между собой ситуации в разных странах, можно найти материал для рассмотрения того и другого и в роли альтернатив, и в роли сосуществующих и взаимодополняющих друг друга механизмов. В частном страховании вместо маркированных налогов фигурируют страховые премии, уплачиваемые страхователем или застрахованным страховщику в соответствии с заключенным контрактом.

Рассмотрим подробнее, в каких случаях необходимо государственное (социальное) страхование. Как было показано выше, в рамках современной экономической теории традиционно разделяют два направления государственного вмешательства, одно из которых связано со стремлением исправить неоптимальные по Парето ситуации, возникшие в силу разных причин (наличия экстерналий, несовершенной информации и т.д.). Необходимость государственного вмешательства в этом случае обосновывается с позиции экономической эффективности. Тем не менее, часто распределение ресурсов, доходов, возможностей, сформированное в условиях Парето оптимального равновесия, не соответствует представлениям общества о справедливости и тем самым вынуждает государство осуществлять вмешательства, имеющие перераспределительный характер. Таким образом, два критерия (экономическая эффективность и социальная справедливость), являются ключевыми при обосновании необходимости и пределах государственного участия в страховании.

Рассмотрим сначала теоретические аргументы в пользу государственного вмешательства *с позиции экономической эффективности*. В известном учебнике Никлоса Барра (Barr, 2004) определены условия, при соблюдении которых частным страховым компаниям будет выгодно продавать страховой полис, а экономическим агентам его добровольно приобретать. Проанализируем эти условия.

1. *Вероятности наступления страхового случая у индивидов должны быть независимы.* Для того чтобы компания эффективно работала, необходимо, чтобы убытки, полученные в результате наступления страхового случая у одних индивидов, покрывались за счет средств, полученных от страховых взносов всех остальных индивидов. Если наступление страхового случая происходит у многих агентов сразу (как например, в случае наводнения, землетрясения и т.д.) можно наблюдать разорение частных страховых компаний.

2. *Вероятность наступления страхового случая можно рассчитать, либо оценить.* Страховая компания должна назначать страховую премию для каждого случая, и если нет возможности оценить вероятность риска, то страховая компания может ошибиться при назначении премии. В этой связи стоит отметить принципиальное отличие таких понятий, как *риск* и *неопределенность*. Риск

предполагает, что вероятность наступления события поддается оценке, тогда как неопределенность означает отсутствие данных, позволяющих судить о вероятности наступления события.

3. *Вероятность наступления страхового случая должна быть меньше единицы.* Данное условие, по сути, предотвращает ситуацию, когда наступление страхового случая гарантировано со 100%-ной вероятностью.

4. *Вероятность наступления страхового случая должна быть известна всем участникам (условие отсутствия отрицательного отбора¹).* Напомним, что отрицательный отбор определяется информационными ограничениями, препятствующими адекватной индивидуализации условий сделок. Когда, например, одни и те же условия медицинского страхования предлагаются лицам с разным уровнем здоровья, страховка оказывается наиболее привлекательной для тех, у кого вероятность тяжело заболеть выше. Это предполагает относительное увеличение страховой премии, что может сделать заключение контракта нерациональным с точки зрения другой части потенциального пула. Дифференциация условий, вообще говоря, способствует повышению эффективности, но требует дополнительных издержек.

5. *Вероятность наступления страхового случая должна быть экзогенной (условие отсутствия морального риска).* Моральный риск² возникает вследствие информационной асимметрии и применительно к страхованию связан с ослаблением заинтересованности застрахованного избегать страхового случая. Например, если индивид застраховал свою машину, он может предпочесть оставить ее на улице, а не на охраняемой стоянке.

Если данные условия не выполняются, или выполняются частично, частные страховые компании могут отказаться от предоставления страховых услуг, и тогда из-за отсутствия предложения может быть целесообразно введение государственного страхования.

Для иллюстрации рассмотрим, каким образом частная страховая фирма будет принимать решение в случае страхования от безработицы. Предположение о независимости вероятностей стать или остаться безработным (условие 1), очень спорно. Кейнсианская теория говорит о том, что безработица снижает спрос и влечет за собой дальнейшее увеличение числа безработных. Те, кто верят в существование естественного уровня безработицы, отрицают данное заключение, во всяком случае, для долгосрочного периода. Вероятности индивидов стать безработным, таким образом, могут частично коррелировать, однако невыполнение одного лишь первого условия не должно влечь за собой отказ от системы частного страхования.

¹ Вы можете также встретить термины «негативный отбор» или «ухудшающий отбор», которые являются переводом английского «*adverse selection*».

² Другие переводы термина *moral hazard* — моральный ущерб, моральная ловушка.

Средняя вероятность стать безработным (условие 2) легко подсчитывается — это просто агрегированный показатель уровня безработицы. Аналогично, не составляет труда подсчитать вероятность стать безработным по разным группам населения.

Вероятность стать безработным должна быть меньше единицы (условие 3), однако, для некоторых типов работников, как, например, неквалифицированные молодые работники, индивиды, вновь выходящие на рынок труда после длительного перерыва, и выпускники учебных заведений, она может быть слишком высока, поэтому на частном страховом рынке вряд ли кто-то согласится их застраховать.

Что касается отрицательного отбора (условие 4), то в принципе, частные страховые компании могут спрашивать своих клиентов об их предыдущем опыте работы. Однако и это не является достаточным, поскольку проверка подобных сведений не всегда возможна или же очень дорога. К тому же, не все имеют предыдущий опыт работы.

Самой серьезной проблемой становится моральный риск (условие 5), поскольку индивид, купивший страховку, может повлиять на вероятность наступления неблагоприятного события. Во-первых, он может повлиять на сам факт увольнения, а во-вторых, на продолжительность пребывания без работы.

Таким образом, частным страховым компаниям не выгодно участвовать в страховании от безработицы.

Рассмотрим теперь, как индивиды принимают решение о страховании. Для того чтобы индивиды предъявляли спрос на услуги страхования необходимо понять, почему вообще люди страхуются. Индивид осуществляет добровольное страхование по причине неприятия риска. Незастрахованный либо многое теряет, либо ничего не теряет. Застрахованный заведомо теряет свой взнос (страховую премию), но при известной вероятности страхового случая и достаточно большой численности застрахованных происходит добровольное объединение рисков, которое гарантирует возмещение убытков. То, что для индивида выступает объектом риска, для большой совокупности людей часто представляет собой нечто почти полностью предсказуемое. Так, например, для каждого человека пожар — крайне редкое, но разорительное событие; в то же время для многомиллионного города, взятого в целом, пожары относятся к числу регулярных событий, зато ущерб от них в среднем на одного жителя не является катастрофическим. Многие виды рисков невозможно предотвратить, и результатом страхования являются обычно не гарантии от наступления так называемого страхового случая, а возмещение понесенных убытков в денежной форме. Так, страхование от пожара гарантирует не его отсутствие, а выплату, в той или иной степени компенсирующую понесенный ущерб. Индивид будет прибегать к добровольному страхованию до тех пор, пока цена уверенности в ситуации превышает стоимость страховки.

Однако у всех людей склонность к риску различна. Некоторые могут недооценивать вероятность наступления неблагоприятного события именно для них. У других могут отсутствовать средства, необходимые для покупки страхового полиса. Кто-то может по беспечности или иным причинам задержаться с оформлением нового полиса, и в этот момент с ним произойдет неблагоприятное событие. Таким образом, при добровольном страховании какая-то часть населения всегда будет не застрахована.

Если человек не застрахует, например, свое имущество, и оно пострадает по каким-либо причинам, то общество сочтет это его личным делом. Иная ситуация, если индивид не станет страховать себя, например, от возможной потери дохода из-за безработицы или из-за болезни. Если впоследствии он потеряет работу и окажется без средств к существованию, могут возникнуть внешние эффекты, оказывающие негативное влияние на других членов общества.

Рассмотрим ситуацию со страхованием от безработицы, но теперь уже с позиции индивида, а не страховой компании. Предположим, человек решает не покупать страховку. В случае потери работы общество будет выплачивать ему пособие за счет налогов (т.е. издержки будут переложены на налогоплательщиков), либо откажет ему в помощи. В последнем случае помимо самого индивида, потерявшего источник дохода, пострадают люди, которые от него финансово зависимы. Дополнительные издержки могут возникнуть из-за роста преступности, связанной с потерей дохода, или из-за ухудшения здоровья. Можно также выделить и психологические издержки — как самого пострадавшего и его семьи, так и других членов общества. Таким образом, решение не покупать страховку прямо влияет на снижение полезности других членов общества в силу уже упоминавшейся взаимозависимости полезностей разных членов общества.

Поэтому, если общество стремится поддерживать доходы отдельных индивидов в случае потери работы, то это должно быть организовано государством. Доводом за государственное обеспечение страхования является и экономия на административных издержках в случае объединения различных видов социального страхования.

Отметим, что иногда государственное страхование оправдывают необходимостью достижения социальной справедливости, обеспечения определенного уровня потребления и гарантий. Однако страхование призвано перераспределять средства не от богатых к бедным, а от «счастливчиков» к «неудачникам», тогда как поддерживать бедных должны специальные социальные программы и пособия.

Пример со страхованием от безработицы, который мы рассмотрели, демонстрирует, почему государство должно обеспечивать принудительное страхование от непредвиденных рисков. Помимо безработицы, к ним можно отнести и болезни, и происшествия на производстве.

Логика рассуждений будет такая же, как и в случае со страхованием от безработицы.

Пенсионное страхование. Обратимся теперь к особенностям страхования предсказуемого падения дохода, которое происходит в связи с возрастной утратой трудоспособности. Необходимость государственного участия в пенсионных выплатах теоретически доказывается в модели П. Самуэльсона.

Рассмотрим, прежде всего, каким образом индивид принимает решение об участии в пенсионном страховании, если оно имеет добровольный характер. Люди, отрицательно относящиеся к риску, будут покупать все более дорогую пенсионную страховку до тех пор, пока их расходы не превысят денежный эквивалент уверенности в завтрашнем дне. Однако степень неприятия риска у разных индивидов не одинакова. В силу существования экстерналий (как и в случае страхования от безработицы) общество стремится побудить каждого гражданина к участию в пенсионном страховании. Отчасти этого возможно добиться за счет экономических стимулов: налоговых льгот или финансирования частных страховых полисов. Однако подобных стимулов, как правило, недостаточно, чтобы полностью решить проблему, и приходится прибегать к принуждению.

Дело в том, что добровольное рыночное взаимодействие поставщиков страховых услуг и их клиентов обеспечивает эффективный уровень пенсий, только если соблюдаются предпосылки о совершенной информации, совершенной конкуренции и отсутствии провалов рынка. Рассмотрим, как и в случае страхования от безработицы, выполнение описанных Н. Барром предпосылок, при которых частное пенсионное страхование будет эффективным.

Вероятность дожить до определенного возраста для потенциального пенсионера *A* не зависит от аналогичной вероятности для потенциального пенсионера *B*, эти вероятности известны и всегда меньше единицы, поскольку статистика смертности по половозрастным группам существует во всех развитых странах, и она достаточно надежна. Не возникает также серьезных проблем с отрицательным отбором, поскольку люди не знают, когда они умрут. Моральный риск тоже не становится проблемой — ранний выход на пенсию возможен только в случае инвалидности, но это слишком дорого для индивидов (мы не рассматриваем случаи незаконного получения здоровыми людьми статуса инвалидов). И, наоборот, человек не может, получив пенсию, намеренно продлить свою жизнь. Таким образом, можно сделать предварительный вывод, что нет технических проблем, препятствующих частному пенсионному обеспечению.

Однако до сих пор мы не учитывали инфляции. В отличие от страхования от безработицы или несчастного случая, пенсионное страхование связано с длительным процессом накопления. Поэтому индивид

купит частную пенсионную страховку, только если ему будет гарантирована определенная реальная стоимость его будущей пенсии. Без вмешательства государства такое может произойти, только если частный рынок сможет предложить страхование от риска непредвиденной инфляции. Однако «страховой случай» инфляции одинаково наступает для всех граждан одного государства, поэтому невозможно компенсировать потери тех, кто оказался в проигрыше, за счет выигравших. Коль скоро пенсии нужно защищать от непредвиденной инфляции, это должно делать государство, способное гарантировать компенсацию от инфляционных потерь за счет текущих налогов и (или) заимствований.

Во всех развитых странах существуют государственные пенсионные системы. Они по-разному устроены, имеют различные источники финансирования, выплачиваются лицам в разном пенсионном возрасте, и имеют массу отличий, вызванных национальными особенностями. В то же время выделяют две основных модели пенсионного страхования — *распределительную (модель солидарности поколений)* и *накопительную (фондовую)*. В англоязычной литературе первую называют — *PAYG (pay-as-you-go)*, а вторую — *PAYE (pay-as-you-earn)*.

При накопительной системе (которая с успехом работает и на частном страховом рынке) работающие индивиды осуществляют отчисления в пенсионные фонды, которые инвестируют накопленные средства в наиболее надежные финансовые активы. Когда же вкладчик заканчивает работать, пенсионный фонд выплачивает ему пенсию из накопленных средств с учетом процентов и дивидендов, которые фонд заработал за это время. Таким образом, пенсионный фонд выступает в роли накопителя средств, естественно, взимая определенную плату за свои услуги.

Накопительные системы привлекательны в первую очередь тем, что не зависят от демографической ситуации в стране, поскольку перераспределение доходов происходит не между поколениями, а во времени для каждого конкретного индивида. Таким образом, у фондов всегда должно быть достаточно средств для выплаты всех их обязательств. В то же время пенсионные фонды являются заложниками макроэкономической ситуации в стране и конъюнктуры финансовых рынков — они не защищены от инфляции, результаты их деятельности существенно зависят от доходности конкретных ценных бумаг и прочих активов, в которые вкладываются средства, и потому размер пенсий может не соответствовать ожиданиям работающего поколения.

Этих недостатков во многом лишены распределительные пенсионные системы. Принцип солидарности поколений возможен только при государственном пенсионном обеспечении. Его суть состоит в том, что государство не аккумулирует средства работников для обеспечения выплат при выходе на пенсию, а производит выплаты сегодняшним пенсионерам за счет налогообложения тех,

кто работает в данный момент. Основная задача государства состоит в том, чтобы от поколения к поколению страховые отчисления населения соответствовали их будущим пенсиям. Это возможно при условии постоянного роста среднего дохода (например, за счет технологического прогресса) и (или) при стабильном положительном темпе роста населения. К сожалению, эти два условия во многих экономиках не соблюдаются: в развитых странах демографическая ситуация сегодня характеризуется старением населения, а цикличность мировой экономики не позволяет обеспечивать постоянный рост доходов.

Отметим, что система солидарности поколений имеет четыре основных преимущества: она в определенном смысле способна защитить пенсионные выплаты от инфляции, благоприятствует повышению размера пенсий в случае ускоренного роста производительности работающих, позволяет быстрее, по сравнению с накопительными системами, мобилизовать средства для финансирования пенсий, поскольку они не связаны с предыдущими взносами. Кроме того, такая система менее чувствительна к конъюнктуре рынков капитала. В то же время, существенный недостаток распределительной модели состоит в сильной чувствительности к изменениям возрастной структуры населения. Вот почему в последние годы в мировой практике получили распространение смешанные схемы пенсионного устройства, когда наряду с базовой частью пенсии, которая предоставляется пенсионерам вне зависимости от ранее сделанных взносов, выделяется накопительная часть, которая формируется работниками в течение всей трудовой карьеры.

Модель пересекающихся поколений П. Самуэльсона¹

Предположим, что экономика состоит из постоянно сменяющих друг друга поколений, а каждый индивид проживает два периода. В первый период он получает некий фиксированный объем ресурсов $-w$, а во второй период ничего не получает.

Проще всего предположить, что в первый период индивид работает, а затем выходит на пенсию. Предполагается, что индивид стремится максимизировать потребление и в первом, и во втором периоде.

Пусть x_t^s — объем потребления индивида поколения t в период s . Тогда функцию потребления индивида можно записать следующим образом:

$$U = U(x_t^t; x_t^{t+1}). \quad (7.1)$$

Пусть p_t и p_{t+1} — цены на потребляемые индивидом блага в период t и $t+1$ соответственно. Тогда бюджетное ограничение индивида можно записать:

$$p_t x_t^t + p_{t+1} x_t^{t+1} = p_t w_t^t. \quad (7.2)$$

¹ Модель приводится по: Занадворов В. С., Колосницyna М. Г. Экономическая теория государственных финансов. М. : ИД ГУ ВШЭ, 2006. С. 57—59.

Если переписать соотношение цен в виде

$$\frac{p_t}{p_{t+1}} = 1 + r_{t+1}, \quad (7.3)$$

то бюджетное ограничение можно представить в следующем виде

$$[1 + r_{t+1}] \cdot [w_t^t - x_t^t] - x_{t+1}^{t+1} = 0. \quad (7.4)$$

Модель Самуэльсона предполагает, что каждое следующее поколение превышает по численности предыдущее, и темп роста численности населения (n) постоянный:

$$N_{t+1} = N_t(1 + n), \quad (7.5)$$

где N_t — численность поколения t .

Важно, что потребление двух поколений, живущих в один период t , не может превышать суммы ресурсов, которыми располагает поколение t :

$$x_{t-1}^t N_{t-1} + x_t^t N_t = w_t^t N_t. \quad (7.6)$$

Подставим в выражение (7.6) значение темпа роста населения из (7.5):

$$[1 + n] \cdot [w_t^t - x_{t-1}^t] - x_t^t = 0. \quad (7.7)$$

Из уравнения (7.7) можно получить условие устойчивого равновесия в экономике, где наделенность ресурсами w и уровни потребления x не зависят от времени t :

$$[1 + n] \cdot [w^1 - x^1] - x^2 = 0. \quad (7.8)$$

Данное условие должно выполняться для каждого поколения.

Приведенные выше уравнения позволяют доказать теорему Гэйла — Самуэльсона: *в экономике пересекающихся поколений существуют максимум два состояния устойчивого равновесия:*

(1) $r_{t+1} = n$ для всех t или

(2) $x^1 = w^1$ для всех t .

Чтобы доказать теорему, упростим бюджетное ограничение индивида (7.4). В состоянии устойчивого равновесия оно принимает следующий вид:

$$[1 + r] \cdot [w^1 + x^1] - x^2 = 0. \quad (7.9)$$

Сопоставление уравнений (7.8) и (7.9) доказывает теорему.

Из теоремы Гэйла — Самуэльсона можно сделать несколько важных выводов:

1. Точка $x^1 = w^1$ не является Парето-оптимальной, так как согласно функции полезности индивида он стремится максимизировать потребление и в первом и во втором периоде.

2. В точке $r_{t+1} = n$ устанавливается Парето-равновесие, поскольку данное условие определяет цену, по которой индивид готов отдать часть сегодняшнего объема потребительских благ в обмен на будущее потребление. В ситуации устойчивого равновесия (x^1, x^2) он достигает максимальной полезности. Однако в данной ситуации индивид должен передавать часть потребительских благ, которыми он располагает в период t предшествующему поколению, с тем, чтобы взамен получить часть благ в период $t + 1$. Напомним, что в рассматриваемой модели есть только одно поколение, живущее в период t и $t + 1$. В ситуации чисто рыночной экономики это означает, что отсутствует агент, которому индивид мог бы передать часть потребительских благ. Таким образом, данное равновесие, хоть и является оптимальным, технически недостижимо. Рассмотренная модель показывает, что в данных условиях необходимо государственное вмешательство в целях организации перераспределения между поколениями.

Ключевые понятия

- Государственные (общественные) расходы
- Реципиенты общественных расходов
- Сфера действия программ общественных расходов
- Перемещение выгод
- Искажающее действие общественных расходов
- Социальная помощь
- Натуральная помощь
- Нелимитированная помощь
- Лимитированные программы общественных расходов
- Взаимозависимые полезности
- Социальные риски
- Общественное (социальное) страхование
- Объединение рисков
- Пенсионное страхование
- Распределительная пенсионная система
- Накопительная пенсионная система

Вопросы к главе

1. В каких формах осуществляются общественные расходы?
2. В чем принципиальное отличие программ социальной помощи от социального страхования?
3. Что представляет собой сфера действия программы общественных расходов?

4. От чего зависит перемещение выгод от реципиентов общественных расходов к другим лицам?
5. В силу каких причин круг действительных реципиентов программы может не совпадать с кругом ее потенциальных реципиентов?
6. Что представляют собой эффект дохода и эффект замещения программы общественных расходов?
7. Как проявляется искажающее действие общественных расходов при денежных выплатах реципиентам?
8. Почему натуральные выдачи порождают, при прочих равных условиях, более значительное искажающее действие по сравнению с денежными выплатами?
9. Каковы особенности искажающего действия программ, предусматривающих лимитированные субсидии?
10. Что такое взаимозависимые полезности и каково их значение для программ общественных расходов?
11. Что представляет собой общественное страхование?
12. Что такое социальные риски, каким образом государство реагирует на них? Какова взаимосвязь между общественным страхованием и социальной помощью?
13. В каком случае в программе государственных расходов (на образование, здравоохранение или жилье) круг реципиентов полностью совпадает с кругом получателей выгод от программы?
14. В рамках национального проекта «Здоровье» многие больницы были оснащены российскими автомобилями семейства «Газель». Кто является реципиентами и получателями выгод?
15. Российское налоговое законодательство предусматривает налоговые вычеты по подоходному налогу в таких случаях, как приобретение жилья, получение платного образования или платной медицинской помощи. Как вы думаете, какую цель преследует данная льгота?
16. В 2003 г. в России был принят Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации». От каких рисков защищает данный закон? Почему в России, а также во многих других странах понадобилось государственное страхование в данной сфере?

Литература

1. *Аткинсон, Э.* Лекции по экономической теории государственного сектора / Э. Аткинсон, Д. Стиглиц. — М. : Аспект-Пресс, 1995.
2. *Барр, Н.* Экономика пенсий / Н. Барр, П. Даймонд // SPERO. — 2010. — № 13.
3. *Гурвич, Е. Т.* Реформа 2010 г.: решены ли долгосрочные проблемы пенсионной системы? / Е. Т. Гурвич // Журнал новой экономической ассоциации. — 2010. — № 6.
4. *Занадворов, В. С.* Экономическая теория государственных финансов / В. С. Занадворов, М. Г. Колосницына — М. : ИД ГУ ВШЭ, 2010.
5. *Малева, Т. М.* Обзор социальной политики в России: начало 2000-х / Т. М. Малеева. — М. : НИСП, 2007.

6. Овчарова, Л. Н. Социальная модернизация: что модернизировать и кто модернизаторы / Л. Н. Овчарова, Т. М. Малева // SPERO. — 2010. — № 13.
7. Синявская, О. В. Российская пенсионная система: куда идти дальше? / О. В. Синявская // SPERO. — 2010. — № 13.
8. Соловьев, А. К. Социально-экономические результаты пенсионной реформы в России / А. К. Соловьев // SPERO. — 2010. — № 12.
9. Barr, N. (2004). The Economics of the Welfare State. — Oxford: Oxford University Press.
10. Barr N., Diamond, P. (2006). The economics of pensions. Oxford review of economic policy. — V. 22. — № 1.
11. Dang, T., Immervoll, H., Mantovani, D., Orsini K., Sutherland, H. (2006). An age perspective on economic well-being and social protection in nine OECD countries // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. — № 34.
12. Hernanz, V., Malherbet, F. and Pellizzari, M. (2004). Take-up of welfare benefits in OECD countries: a review of the evidence // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. — № 17.
13. Riphahn, R. T. (2000). Rational poverty or poor rationality? The take-up of Social assistance benefits // iZA Discussion paper. — № 124.

Оценка эффективности общественных расходов

В главе рассматриваются основные методы оценки проектов, реализуемых в общественном секторе, с учетом специфических особенностей общественного сектора.

В результате изучения материалов данной главы студент должен:

знать

- различные методы оценки эффективности проектов, реализуемых в общественном секторе, начиная от простейшего метода «затраты — результативность», заканчивая наиболее сложным методом «издержки — выгоды»;

уметь

- проводить приблизительную оценку проектов общественного сектора с учетом экстерналий и теневых цен;

- оценивать общественную норму дисконтирования и «эквивалент уверенности»;

владеть

- простейшими навыками оценки выгод и издержек проектов общественного сектора в денежной форме.

8.1. Оценка затрат и результатов в частном и общественном секторах

Оценка и сопоставление затрат и результатов необходимы для подготовки обоснованных решений не только в общественном, но и

в частном секторе. В обоих случаях требуется как можно полнее и точнее определить, во-первых, компоненты издержек; во-вторых, круг последствий, к которым они приводят; в-третьих, экономические измерители, позволяющие оценивать разнообразные элементы затрат и результатов в едином масштабе; в-четвертых, чистую отдачу, т.е. разницу между результатами и затратами. Однако в упомянутых двух секторах эти задачи решаются по-разному, в зависимости от того, чьи интересы диктуют хозяйственные решения. В предпринимательском секторе естественно исходить из частных интересов конкретных инвесторов, в общественном — из общих интересов граждан (налогоплательщиков).

Для частной фирмы, действующей в интересах своих владельцев, компоненты затрат — это оплата факторов производства, а также налоги. Непосредственные результаты этих затрат воплощаются в готовой продукции фирмы, поступающей на рынок. В роли адекватных экономических измерителей затрат и результатов выступают те рыночные цены, по которым фактически осуществляются покупки и продажи. Чистая отдача характеризуется прибылью, которая представляет собой итог рыночных взаимоотношений (разность между суммой, вырученной от продаж, и суммой, потраченной на закупки).

Когда же речь идет об общественном секторе, дело обстоит сложнее. Издержки и выгоды должны быть оценены с позиций всего общества. Чистая отдача, подлежащая максимизации, представляет собой разность между *общественными выгодами* и *общественными издержками*.

Отсюда прежде всего следует, что и компоненты затрат, и круг достигаемых результатов следует оценивать с учетом экстерналий. Если частная фирма оказывает негативное воздействие на природную среду, не подвергаясь за это санкциям, соответствующие потери общества не входят в состав ее издержек. Если же ужесточение законодательства заставит фирму уплачивать корректирующий налог либо приобрести более совершенные очистные установки, ее затраты возрастут, а прибыль уменьшится. Однако коль скоро какая-либо деятельность осуществляется в общественном секторе или финансируется за счет общественных расходов, ее негативные экстерналии должны быть полностью приняты в расчет в составе издержек, а их уменьшение следует рассматривать как положительный результат, так как оно отвечает интересам общества.

Вместе с тем в составе получаемых обществом выгод необходимо учитывать позитивные экстерналии. Когда положительные внешние эффекты обусловлены затратами частной фирмы, доход ее владельцев от этого не увеличивается, и фирма не принимает такие эффекты во внимание при определении результативности своей работы. Но для общества в целом позитивные экстерналии означают прирост благосостояния.

В то время как частные фирмы ориентируются на рыночную конъюнктуру, применительно к общественному сектору зачастую приходится корректировать рыночные цены. Это касается не только цен на материальные блага, но и, например, ставок заработной платы и нормы дисконтирования, которая позволяет соизмерять текущее и будущее потребление и служит основой для аллокации ресурсов во времени.

Допустим, что общественный сектор использует продукт, выпускаемый монополистом, в качестве одного из компонентов своих затрат. В силу несовершенства рынка данного продукта его цена не отвечает условиям оптимальной, с точки зрения общества, аллокации ресурсов. Это способно дать основания для корректировки расчетов. Учет экстерналий, о котором говорилось выше, также может осуществляться с помощью расчетной корректировки цен на элементы затрат и результатов.

Анализируя рациональность общественных расходов, необходимо оценивать и те компоненты затрат и результатов, которые не становятся объектами рыночных отношений. Когда речь идет об анализе издержек и выгод, их принято называть неосязаемыми благами. Частная фирма, ориентирующаяся на рыночные стимулы, не станет производить товары, которые невозможно продать с выгодой, а ресурсы, которые не нужно приобретать за плату, она закономерно рассматривает как имеющие нулевую цену. Что же касается общественного сектора, то к его функциям относится удовлетворение потребностей в общественных благах, не имеющих рыночных цен. Отдача общественных расходов, безусловно, не может быть определена без учета благ, для которых отсутствуют рынки. Вместе с тем, когда затрачиваемый ресурс не получает рыночной оценки, однако не является неисчерпаемым, с точки зрения общества, могут иметь смысл попытки придать ему расчетную цену.

Итак, для корректировки рыночных цен и для учета ценности благ, не поступающих на рынок, требуются расчетные цены, адекватно отражающие предпочтения общества и альтернативные издержки. Такие цены, применяемые при анализе общественных издержек и выгод, принято называть *теневыми*. Речь о них пойдет далее при рассмотрении анализа издержки-выгоды.

Мы убедились, что в общественном секторе в отличие от частного оценки не могут строиться исключительно на основе информации, которую предоставляет рынок. Это закономерно, поскольку общественный сектор функционирует в зонах провалов рынка. Именно в этих зонах сигналы, формируемые в рамках рыночного ценообразования, недостаточно точно ориентируют потребителей и производителей на достижение Парето-оптимальных состояний. Кроме того, решения, принимаемые в отношении общественного сектора, должны

учитывать требования перераспределения, которые рыночные сигналы непосредственно не отражают. Вместе с тем рыночное поведение индивидов и организаций дает важнейшую исходную информацию для определения общественных издержек и выгод.

Подводя итог, можно кратко сформулировать основные отличия оценки расходов в общественном секторе от частного:

1) анализ расходов в общественном секторе учитывает более широкий спектр последствий — оцениваются не только непосредственные издержки и выгоды проекта, но и положительные и отрицательные внешние эффекты;

2) для проектов общественного сектора рыночные цены отдельных затрат и (или) выгод могут не существовать (поскольку рынки этих благ отсутствуют, сами блага могут быть неосвязаемы); сложившиеся рыночные цены могут быть неприменимы для оценки в случае провалов рынка, так как они не отражают общественные издержки и выгоды;

3) сопоставление общественных издержек и выгод во времени не может производиться, как в частном секторе, на основе сложившихся рыночных цен капитала.

8.2. Критерии и виды анализа затрат и результатов

Рациональность общественных расходов определяется их экономичностью, производительностью используемых ресурсов и результативностью затрат.

Экономичность характеризует затратную (ресурсную) сторону эффективности. Экономичными являются такие решения, при которых ресурсы необходимого состава, количества и качества приобретаются и используются с минимально возможными издержками. Экономичность означает отсутствие расточительности, т.е. вовлечения в общественный сектор избыточных ресурсов, создания излишних запасов, оплаты компонентов затрат по ценам, превышающим минимальные, и т.п.

Производительность — это соотношение количества продукции или услуг и величины затрат на их производство. В общественном секторе, как и в частном, используются показатели, отражающие производительность труда и иных отдельных видов ресурсозатрат, а также интегральные показатели, предполагающие соизмерение затрат всех видов между собой.

Результативность характеризует соответствие общественных расходов и достигаемых с их помощью результатов конкретным целям, которым в том или ином случае призван служить общественный

сектор. Если при оценке производительности внимание концентрируется на продукции как таковой, то при анализе результативности, скорее, на мере ее соответствия конкретным предпочтениям общества.

Очевидно, что экономичность, производительность и результативность тесно взаимосвязаны и могут быть обособлены друг от друга лишь с некоторой долей условности. По сути, они выражают лишь различные аспекты, стороны эффективности общественных расходов. Как правило, более экономичные решения обеспечивают наивысшую производительность, а она в свою очередь приводит к должной результативности.

Однако разграничение взаимодополняющих аспектов анализа помогает его упорядочению. К тому же в ряде случаев между указанными критериями возникают конфликты. Например, при наличии экономии от масштабов производительность тем выше, чем значительнее объем работы, тогда как с точки зрения результативности может быть целесообразно ограничиться относительно небольшим объемом. Допустим, учебное заведение, финансируемое за счет общественных средств, способно снизить затраты на одного учащегося на 20%, если численность учащихся возрастет вдвое. Имеет ли смысл идти на соответствующее увеличение суммарных расходов, зависит от потребности в специалистах данного профиля. Если она далека от насыщения и общество ставит целью восполнение недостатка, повышение производительности непосредственно способствует большей результативности. Однако если потребность в достаточной мере удовлетворялась при прежней численности учащихся, соображения производительности не должны доминировать.

В конечном итоге решающее значение имеет результативность, и именно она нередко выступает синонимом эффективности.

Для того чтобы сравнивать варианты общественных расходов с точки зрения экономичности, необходимо знать состав затрат и их цены (возможно, расчетные, построенные с учетом обстоятельств, о которых говорилось выше). Для оценки производительности наряду с этим требуются также показатели, характеризующие продукцию и услуги, созданные за счет общественного сектора, например, количество введенного жилья, объем медицинской помощи и т.д. Наибольшие трудности при этом обычно связаны с учетом качества продукции и услуг. Так, жилье, оборудованное современными удобствами, — иной продукт по сравнению с жильем, такими удобствами не располагающим, и, естественно, это отражается на величине затрат. В данной связи, определяя производительность, необходимо дифференцировать достигаемые результаты на основе качественных стандартов и принимать во внимание сравнительную ресурсоемкость реализации каждого из них.

Что касается оценки результативности, то невозможность ориентироваться на универсальные показатели прибыльности заставляет

разрабатывать специальные индикаторы достижения целей. Широко применяются, в частности, индикаторы, характеризующие своевременность и полноту реализации той или иной функции. Так, судить о работе скорой медицинской помощи, пожарной охраны и аварийных служб помогают характеристики средней и максимальной скорости реагирования на вызов.

Для некоторых видов деятельности удастся конструировать простые обобщающие показатели результативности, для других необходимы системы индикаторов, включающие экспертные оценки.

Соотношение показателей производительности и результативности можно пояснить с помощью следующих примеров. Пусть речь идет о профессиональной переподготовке безработных с целью трудоустройства. Производительность в данном случае определяется расходом ресурсов в расчете на одного учащегося, но для характеристики результативности важно принять во внимание, в том числе и долю тех, кто фактически смог получить работу, в общем числе прошедших переподготовку.

Другой пример относится к строительству общественного жилья. Производительность характеризуется соотношением количества жилья с затратами на его строительство, тогда как с точки зрения результативности важно не столько число введенных квадратных метров, сколько численность семей, получивших квартиры приемлемого для них качества. Очевидно, при выборе решений требуется уделить внимание структуре семей и характеру их запросов, в частности, сравнительной.

**Анализ
«Издержки —
результативность»**

Анализ издержек и результативности (англ. — *cost-effectiveness analysis*) — это совокупность приемов, которые позволяют определять расход ресурсов на достижение той или иной специфической цели, поставленной перед общественным сектором, и выбирать оптимальные с этой точки зрения решения. Рамки такого анализа охватывают оценки не только результативности как таковой, но также производительности и экономичности, поскольку они непосредственно влияют на результативность. Вместе с тем анализ издержек и результативности не предполагает соизмерение разнородных результатов между собой.

Допустим, например, что городская администрация определила конкретные цели, касающиеся улучшения работы детских садов и общественного транспорта. В данном случае налицо две несхожие между собой задачи, для решения каждой из которых уместно применить анализ издержек и результативности. В обоих случаях требуется подобрать показатели, адекватные конкретному виду деятельности и специфике поставленных целей. Ввиду различия целей показатели, по-видимому, окажутся непосредственно не сопоставимыми

между собой. Однако это не является недостатком, когда на практике задачи можно в достаточной мере обособить друг от друга. Так, для подразделения, отвечающего за транспорт, зачастую не только правомерно, но и желательно оперировать характеристиками, в максимальной степени отражающими особенности отрасли, пусть и неприложимыми к другим отраслям.

Этого, однако, недостаточно, когда требуется распределить ресурсы общественного сектора между различными направлениями деятельности. Анализ издержек и результативности целесообразен, когда установлены лимиты средств как для общественного транспорта, так и для детских садов, и проблема состоит в улучшении их использования в каждой из сфер. Однако такой анализ не позволяет дать обоснованный ответ на вопрос: в какую из сфер уместнее вложить дополнительные средства? В последнем случае требуется дать сопоставимые между собой оценки отдачи, которую общество получает от расходов в обеих сферах. Для этого необходимы более сложные и трудоемкие аналитические процедуры, о которых говорится ниже.

На первый взгляд анализ издержек и результативности можно свести к простому определению среднего расхода ресурсов на единицу результата. Разумеется, показатели этого типа имеют важное практическое значение. Однако при подготовке аллокационных решений в общественном секторе, как и вообще в экономике, особого внимания заслуживают предельные величины.

Пусть город приобрел дополнительную партию автобусов, и решается вопрос, по каким маршрутам их направить, причем в качестве критерия результативности принято сокращение времени, затрачиваемого пассажирами на ожидание на остановках. Вряд ли преимущество должен получить маршрут, для которого и без того характерны наименьшие потери времени в расчете на одного пассажира. Очевидно, каждый дополнительный автобус должен быть направлен на тот маршрут, на котором его появление обеспечит максимальную экономию времени, причем распределение всей партии по этому принципу приведет к выравниванию различий между маршрутами с точки зрения результирующего показателя.

В случаях, когда оценке подвергается деятельность, приводящая к целому спектру результатов, а также когда результаты могут существенно различаться не только по количеству, но и по качеству, целесообразно применение анализа издержек и полезности (англ. — *cost-utility analysis*), который представляет собой модификацию анализа издержек и результативности. Различие между ними состоит в том, что при анализе издержек и полезности используется условное соизмерение близких по характеру результатов. Оно достигается, как правило, на основе весовых коэффициентов, определяемых экспертным путем.

**Анализ
«Издержки —
полезность»**

Так, улучшение медицинской помощи ведет к сокращению заболеваемости, инвалидности и смертности. Допустим, что конкретное мероприятие по совершенствованию здравоохранения позволяет, предотвратив преждевременную смерть определенного числа людей, обеспечить им суммарно A дополнительных лет жизни, а также ведет к уменьшению совокупного времени пребывания на инвалидности на B лет и периодов временной нетрудоспособности, обусловленной заболеванием, на C лет. Можно условно сказать, что данное мероприятие приносит обществу дополнительно $(A + B + C)$ человеко-лет жизни, не отягощенной заболеванием. Это дает некоторую возможность сравнивать отдачу данного мероприятия с отдачей других проектов медицинского характера. Однако непосредственное приравнивание времени болезни к годам, потерянным в связи с преждевременной смертью, разумеется, выглядит малопривлекательным. В то же время, выбирая наилучший вариант мероприятия, следует учитывать все виды результатов, а не только один из них, пусть и наиболее важный. Поэтому иногда имеет смысл на основе экспертных оценок придать показателям A , B и C различные веса α , β , γ (в данном случае $\alpha > \beta > \gamma$) и затем подбирать вариант, для которого характерно наилучшее соотношение издержек со взвешенной суммой $(\alpha A + \beta B + \gamma C)$.

Этот упрощенный пример дает представление об анализе издержек и полезности и, в частности, о подходе к оценке «числа лет жизни с поправкой на качество» (*QALY — quality adjusted life years*), с помощью которой такой анализ нередко проводится в сфере здравоохранения.

**Анализ
«Издержки —
выгоды»**

Для оптимизации общественных расходов требуется не только наилучшим образом использовать ресурсы в каждой из сфер общественного сектора, но и обоснованно распределять их между сферами. Для этого, как уже отмечалось, необходимо сопоставлять между собой принципиально разные по своему характеру результаты несхожих видов деятельности, а значит, выходить за рамки анализа издержек и результативности. В данных рамках затраты оцениваются либо в натуральной, либо в денежной форме, а результаты — в натуральной форме или с помощью специально построенных индикаторов, непосредственно отражающих отраслевые особенности и поставленные цели. В более же общем случае задача состоит в том, чтобы соизмерить затраты и результаты проектов, реализуемых в общественном секторе, в универсальной форме. Поскольку преобладающая часть элементов затрат и значительная часть результатов оцениваются в денежной форме, именно ее целесообразно использовать в качестве универсальной.

Построение и сопоставление денежных оценок затрат и результатов в общественном секторе достигается с помощью оценочных процедур, которые называются анализом издержек и выгод (англ. — *cost-benefit analysis*).

Правомерна ли сама постановка вопроса о денежной оценке благ, не являющихся объектами купли-продажи? Обратимся к уже использованному примеру из сферы здравоохранения. Результатом совершенствования медицинской помощи может быть сохранение человеческих жизней. То же относится к улучшению дорожной сети, уменьшающему число аварий, и ко многим другим сферам деятельности, финансируемым за счет общественных средств. Сохранению жизни на первый взгляд нельзя найти денежный эквивалент. Однако в рамках анализа издержек и выгод конструируются оценки, адекватные реальным предпочтениям конкретного общества и практике общественного выбора.

Допустим, что общество в лице демократически избранных органов, которые распоряжаются бюджетом, на деле оценивает даже незначительное продление жизни любого из своих членов несопоставимо выше, чем, например, сохранение музейной сети. В этом случае было бы принято решение распродать музейные ценности ради закупки дополнительных лекарств и медицинской аппаратуры. Коль скоро общество не склонно действовать таким образом, отсюда с очевидностью вытекает, что его предпочтения сложнее и оно готово пожертвовать некоторыми возможностями увеличения средней продолжительности жизни в пользу благ, делающих жизнь более насыщенной, содержательной, приносящей большее удовлетворение. Разумеется, следует учитывать, что речь идет именно о позиции общества в отношении сдвигов в средней продолжительности жизни, а не об оценке индивидом собственной жизни и жизни своих близких.

Итак, поскольку общественные ресурсы на практике не концентрируются в какой-то единственной сфере или на достижении какой-то одной цели, следовательно, общество наделяет разные цели и виды деятельности лишь относительной, а не абсолютной приоритетностью. Однако когда это происходит неявно, почти неизбежна непоследовательность (нетранзитивность) выбора, а значит, и его иррациональность. Если аллокационные решения принимаются исключительно на основе интуиции, велика, в частности, опасность, что одному и тому же фактору благосостояния в разных случаях будет придано разное значение.

Опасность особенно возрастает, когда ощутимо влияние групп специальных интересов. Так, группа, заинтересованная в увеличении закупок конкретного вида медицинской техники, может эффективно лоббировать специфическую медицинскую программу, ссылаясь на важность сохранения человеческих жизней, но при этом другие лечебные программы, а также мероприятия по охране окружающей среды и снижению травматизма, от которых также зависит снижение смертности, не найдут поддержки. Несомненно, лучше, когда самые разнообразные проекты помещаются в общий ряд на основе более или

менее унифицированной и относительно стабильной системы их сравнительного оценивания.

Для анализа проекта с помощью метода «Издержки-выгоды» уместно воспользоваться формулой чистой приведенной стоимости NPV^1 :

$$NPV = \sum_{i=1}^n \frac{B_i - C_i}{(1+r)^i} - C_0, \quad (8.1)$$

где B_i — выгода от проекта в году i ; C_i — текущие издержки в году i ; C_0 — первоначальные (инвестиционные) затраты в нулевом периоде; r — норма дисконтирования; n — число лет, на которое рассчитана реализация проекта.

При проведении анализа издержек и выгод в общественном секторе каждый из компонентов в формуле имеет свои особенности расчета по сравнению с частным сектором. Прежде всего, речь идет о денежной оценке выгод от проекта. Однако определенные трудности существуют и при оценке компонентов затрат, и при выборе нормы дисконтирования, и при учете риска. Обо всех этих особенностях речь пойдет в следующих параграфах.

8.3. Реальные и денежные экстерналии

Как отмечалось, в состав общественных издержек и выгод необходимо включать оценку положительных и отрицательных внешних эффектов, связанных с анализируемым проектом. Однако при этом следует различать, с одной стороны, реальные (или, как их еще называют, технические) экстерналии, а с другой — экстерналии денежные.

Чтобы уяснить разницу между ними, представим себе, что между двумя городами, связанными ранее неудобной петляющей дорогой, проведена более короткая и качественная автомагистраль. Среди гипотетических позитивных последствий строительства можно указать, в частности, некоторое удешевление продукции, производимой в одном городе из сырья, доставляемого из другого, а также рост доходов предприятий обслуживания в населенных пунктах, вблизи которых прошла магистраль. Среди негативных последствий строительства упомянем, например, ухудшение состояния воздушной среды в районе новой магистрали и падение доходов владельцев заправокных станций и магазинов, расположенных вдоль старой дороги.

Все это правомерно рассматривать в качестве внешних эффектов, но природа их неодинакова. Перемещение спроса от одних предприятий обслуживания к другим само по себе не означает ни выигрыша,

¹ Подробнее о дисконтировании см. в разделе 5 Микроэкономического приложения.

ни проигрыша для общества в целом. Экстерналии в данном случае имеют перераспределительный характер. Это так называемые *денежные экстерналии*, и их не имеет смысла учитывать при определении общественных издержек и выгод.

В то же время уменьшение транспортных издержек и ущерб для окружающей среды представляют *реальные* (так называемые *технические*) *экстерналии*, которые сказываются на эффективности по критерию Калдора — Хикса. Реальные экстерналии требуется оценивать в составе издержек и выгод.

На практике разграничить реальные и денежные внешние эффекты не всегда легко. Многие изменения, вызываемые программами общественных расходов, содержат как элементы изменений уровня эффективности, так и элементы перераспределения. Еще одна практическая проблема связана с выбором круга наиболее значимых экстерналий. Учесть все без исключения внешние эффекты, как правило, невозможно. Зачастую уместно ограничиваться учетом ближайших косвенных результатов.

Рассмотренный пример позволяет пояснить значение еще двух парных понятий, используемых при анализе издержек и выгод. Издержки и выгоды называются *осязаемыми*, если они проявляются на рынке, и *неосязаемыми* при отсутствии непосредственных рыночных проявлений. Удешевление продукции и изменение доходности предприятий обслуживания в этом смысле осязаемы, а ухудшение воздушной среды неосязаемо.

8.4. Оценка выгод от проекта в денежном выражении

Для успешного использования показателя *NPV* как инструмента анализа необходимо, чтобы все его компоненты были выражены в денежной форме. Как уже упоминалось ранее, в общественном секторе денежная оценка затруднена в силу отсутствия рынков для отдельных благ, либо в силу невозможности использования рыночных цен из-за наличия внешних эффектов. Тем не менее, анализ должен отражать полезность соответствующих благ для потребителей, иными словами, готовность налогоплательщиков платить за те или иные блага, создаваемые с помощью общественного сектора. Конечно, оценить эту готовность без помощи рынка можно лишь с погрешностями, зачастую очень значительными, но даже весьма приблизительные оценки способны приносить значительную пользу.

Для начала предположим, что **рынок какого-либо блага существует**. В этом случае адекватной денежной оценкой выгод от проекта была бы рыночная стоимость блага. Однако возможны случаи,

когда с точки зрения рынка проект не окупается, но вместе с тем, совокупные общественные выгоды от проекта превышают общие издержки. Чаще всего, это проекты, связанные с высокими постоянными затратами, или, в более общем случае, проекты достаточно масштабные, чтобы оказывать влияние на рыночную цену. Рассмотрим в качестве примера подобного проекта строительство моста через реку. Появление моста приводит к тому, что цена переезда снижается с бесконечного значения (когда эта услуга не предоставлялась) до нуля (если пропускная способность моста выше максимальной величины спроса на переправу).

На рис. 8.1 представлен график спроса на переезд через реку. Максимальный объем спроса, измеряемого числом поездок через мост, равен N , а пропускная способность моста — T поездок. Поскольку T больше N , издержки переправы для дополнительного потребителя равны нулю, поэтому эффективное использование моста достигается при цене также равной нулю.

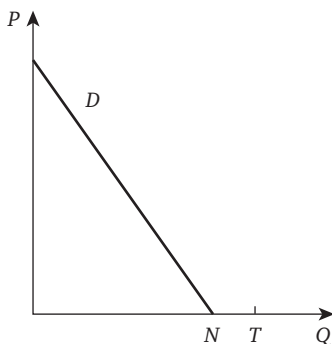


Рис. 8.1. Спрос на переправу

Для частной фирмы нулевая цена означает, что $NPV < 0$, т.е. проект для нее неэффективен. Вместе с тем очевидно, что для общества проект может оказаться выгодным. В этом случае можно задаться вопросом: насколько высоко потребители оценили бы доставленные им преимущества?

В терминах готовности платить этот вопрос можно переформулировать следующим образом: какую наибольшую денежную сумму согласились бы отдать налогоплательщики, чтобы не лишиться выгод, полученных в результате реализации проекта? Полученная таким образом денежная оценка выгод отражает величину компенсирующего изменения. Альтернативный и также правомерный подход к интерпретации готовности платить базируется на идее эквивалентного изменения. В этом случае ответ дается на вопрос: какая минимальная денежная сумма, выплаченная потребителям вместо реализации проекта, была бы в их глазах эквивалентной выгоде от проекта

(приросту благосостояния), которую он способен был бы принести в случае своего дарового осуществления? Для сравнительно небольших проектов, с которыми чаще всего приходится иметь дело, разница между двумя подходами малоощутима, а функция готовности платить может рассматриваться как аналог обычной функции спроса. Тогда выгоды могут интерпретироваться в терминах потребительского излишка, понимаемого по Маршаллу.

Следует уточнить, что в данном случае говоря о спросе, экономисты подразумевают компенсированный спрос (при фиксированной полезности индивида), поскольку именно потребительский излишек, рассчитанный для компенсированной кривой спроса, отражает выгоды от проекта.

Если линия D на рис. 8.1 представляет собой годовой спрос, то потребительский излишек, рассчитанный как величина площади треугольника под кривой, может быть подставлен в формулу (8.1) как величина B_i .

Теперь перейдем к анализу ситуаций, когда **рынков для благ, создаваемых в общественном секторе, не существует**. Тогда нет и рыночной цены, и нужно найти ее аналог для оценки производимых благ.

Ценность любого блага для потребителей можно попытаться определить с помощью анкетирования, интервью, экспертных оценок и т.п. К таким методам действительно прибегают, когда не удается применить иные. Однако подобные способы очень несовершенны, поскольку получаемые с их помощью оценки непосредственно не базируются на анализе реального экономического поведения. В связи с этим было предложено несколько альтернативных подходов.

1. Потребительский подход, или метод выявленных предпочтений.

Некоторые возможности для экономической оценки неосязаемых благ дают ситуации, в которых они выступают субститутами благ осязаемых. Например, улучшение очистки воды в городском водопроводе избавляет жителей от необходимости устанавливать фильтры в своих домах и квартирах и покупать питьевую воду в бутылках. Базируясь на фактических и прогнозируемых расходах на индивидуальные фильтры и бутилированную воду, можно получить полезную информацию о готовности платить за чистую воду и в результате об общественных выгодах улучшения очистных сооружений. Еще один пример — разница в ценах на жилье рядом с автомагистралями или аэропортом и, например, в парковой зоне позволяет дать косвенную оценку тишине и чистому воздуху и, тем самым, некоторым экологическим программам правительства. Проблема здесь заключается в том, что на ценообразование влияют и другие факторы, а не только местоположение жилья.

Для оценки некоторых благ можно использовать метод транспортных издержек. Индивиды могут выявить свое отношение к общественному

благу тем, сколько времени и средств они готовы затратить на его потребление. Например, издержки посещения музея складываются из стоимости входного билета и проезда до места, а также времени, потраченного на дорогу и на посещение. В общем виде совокупные издержки отдельного индивида i могут оцениваться с помощью следующей формулы

$$TC = m_i + t_i w, \quad (8.2)$$

где m_i — денежные затраты на посещение музея (стоимость билетов, проезда); t_i — время, потраченное им на дорогу и визит; w — альтернативная стоимость единицы времени.

Рассчитав таким образом с учетом транспортных расходов совокупные издержки для всех индивидов, можно вывести подобие кривой спроса на посещение музея, где по горизонтали откладывается количество посещений, а по вертикали — совокупные издержки. После этого можно определить потребительский излишек и B_i в формуле (8.1).

Недостатком метода транспортных издержек является то обстоятельство, что индивиды могут не пользоваться общественным благом (например, не ходить в музеи), но все-таки придавать ценность самому факту их существования. Другая трудность заключается в оценке альтернативной стоимости времени. Для индивидов, получающих сдельную оплату за свой труд, она легко определяется через почасовую ставку заработной платы. Но многие работники получают фиксированный оклад, да и не все члены общества в принципе работают за плату. Кроме того, кто-то может наслаждаться самой поездкой (а не только посещением музея), поэтому для них это не «потеря времени», а приращение полезности.

2. Ресурсный подход.

Ресурсный подход связан с выявлением роли, которую неосязаемые, в том числе общественные, блага играют в качестве ресурсов, используемых при производстве обычных товаров и услуг. Например, многие проекты, финансируемые за счет общественных расходов, направлены на экономию времени налогоплательщиков. Эта цель принимается во внимание, в частности, при решении транспортных проблем. Между тем экономическая оценка времени может быть получена на основе почасовых ставок заработной платы, которые показывают, на какие денежные суммы может быть в принципе «обменено» сэкономленное время. Конечно, при этом затушевывается различие между рабочим и свободным временем и непосредственно не учитывается, что увеличение предложения труда повлекло бы изменение его рыночной цены. Но как бы то ни было, подобная оценка дает некоторое первоначальное представление о денежном эквиваленте сэкономленного времени. Далее эта оценка может корректироваться, как корректируются при анализе не вполне адекватные рыночные цены.

Сэкономленное время поддается приблизительной оценке не только как ресурс, но и непосредственно как потребительское благо. Материал для этого дает, например, информация о готовности людей платить более высокую цену за поездку скоростным транспортом по сравнению с обычным. Если бы аллокация ресурсов в экономике была близка к оптимальной, то «ресурсный» и «потребительский» подходы к оценке сэкономленного времени и других неосязаемых благ давали бы в конечном счете тождественные результаты. На деле возможны довольно значительные расхождения в оценках, однако даже установление некоторого диапазона, в котором содержится действительный денежный эквивалент рассматриваемого блага, существенно помогает анализу.

Подходы, во многом аналогичные тем, которые применяются для определения экономической ценности сэкономленного времени, используются и для оценки мероприятий, сберегающих человеческие жизни. Эти оценки находят применение при анализе медицинских, природоохранных, оборонных и многих других проектов.

«Ресурсный» подход в данном случае предполагает оценку на базе предельной производительности труда, измеряемой его оплатой (при этом, разумеется, могут проводиться корректировки фактических ставок). По сути, предпринимается попытка ответить на вопрос: каков прирост дохода, приносимый в среднем продлением одной человеческой жизни, например, на один год? Конечно, отношение к человеку как к ресурсу, используемому обществом для создания дохода, далеко не бесспорно. Однако коль скоро речь идет об оценках, прилагаемых к некоторому абстрактному индивиду, справедливо будет отметить, что в среднем на сохранение одной жизни невозможно затратить больше, чем производит один человек. Это, впрочем, с трудом применимо к оценке жизни детей и пенсионеров. Например, при рассмотрении повышения безопасности проезда на заднем сидении автомобиля можно отметить, что дети ездят там чаще, их жизни «спасаются» больше. Нужно ли придавать больший вес этому проекту из-за того, что потенциально производительность будущего работника высокая? Как тогда рассматривать проекты, направленные на сохранение жизни пенсионеров, ведь они уже не будут создавать общественный продукт?

«Потребительский» подход к денежной оценке жизни (точнее, не жизни как таковой, а увеличения шансов на ее сохранение) удастся реализовать, используя информацию о том, какая оплата предлагается, чтобы привлечь людей для работы в зонах повышенной опасности. Это относится, например, к командировкам в беспокойные регионы, к работе на производственных участках с высоким уровнем травматизма и к опасным профессиям. Впрочем, и к полученным таким образом оценкам часто предъявляются претензии. Дело в том,

что люди, которые выбирают опасную работу, вероятно, отличаются повышенной по сравнению с другими членами общества склонностью к риску и к тому же они не всегда располагают адекватной информацией о степени опасности и не всегда ее полностью осознают. В итоге оценки могут оказаться несколько заниженными, но все же они, несомненно, полезны.

8.5. Оценка издержек от проекта в денежном выражении

Анализ стоимости проекта в общественном секторе казалось бы не должен вызывать особых трудностей — общественные расходы осуществляются в денежной форме и их можно напрямую включать в формулу (8.1) в виде компонент C_0 и C_1 . Но даже когда издержки и выгоды осязаемы, их зачастую требуется оценивать не в фактически действующих рыночных ценах, а с помощью *теневых цен*. Последние, в принципе, призваны моделировать цены, которые могли бы сложиться, если бы все элементы затрат и результатов реализовывались на совершенных рынках. Теневые цены отражают экономическую стоимость блага с учетом альтернативных вариантов использования.

Корректировки цен в анализе общественных проектов призваны устранять искажения, которые привносятся монополией, налогами, неполной занятостью ресурсов и т.д. Однако в ряде случаев оправданно непосредственное использование рыночных цен, хотя бы даже они были сами по себе несовершенны. В этих случаях оценки, используемые для анализа издержек и выгод, реализуют принцип «второго лучшего».

Оставляя в стороне вопрос о технических приемах корректировки, попытаемся пояснить ее смысл с помощью примера. Предположим, что в строительстве, финансируемом за счет общественных расходов, используются материалы, производимые монополистом. В этом случае естественно попытаться исключить из состава издержек извлекаемый монополистом рентный доход. Однако это оправданно, лишь когда в ответ на спрос, предъявляемый общественным сектором, выпуск данных материалов увеличивается. Если же увеличения выпуска не происходит, т.е. в ходе реализации проекта затрачиваются материалы, которые иначе использовались бы в частном секторе, то для определения издержек следует воспользоваться рыночной ценой.

В самом деле, нас интересует, во что реально обходится проект обществу, иными словами, от каких альтернативных возможностей оно отказывается ради осуществления данного проекта. Когда выпуск материалов увеличивается, то для общества в целом издержки определяются затратами ресурсов на производство их дополнительного количества. То, что при этом некоторые члены общества (владельцы

предприятия-монополиста) еще и извлекают рентный доход, можно рассматривать как своего рода перераспределение. В самом деле, по сравнению с ситуацией совершенной конкуренции это денежный выигрыш одних членов общества за счет других.

Однако если выпуск материалов жестко лимитирован, то реализация общественного проекта предполагает вытеснение некоторых проектов, осуществлявшихся в частном секторе. Частные инвесторы, покупая материалы по рыночной цене, демонстрировали готовность платить за собственные проекты суммы, включающие рентный доход монополиста. Следовательно, результаты, достигавшиеся в частном секторе с помощью данных материалов, перекрывали издержки, исчисленные с учетом рентного дохода. При невозможности увеличить выпуск эти результаты были бы принесены в жертву общественному проекту. Таким образом, при рассматриваемых обстоятельствах «завышенная» рыночная цена на элемент затрат косвенно отражает выгоды от проектов, альтернативных рассматриваемому. Вот почему в подобных случаях целесообразно пользоваться рыночными ценами.

Аналогично можно корректировать цены ресурсов, если при их производстве возникает внешний эффект. Как правило, он связан с загрязнением окружающей среды. Например, если вследствие реализации проекта вырастут производство стали и связанное с ним загрязнение, то теневую цену стали следует увеличить с учетом ухудшения экологической обстановки. Если же возникает положительный внешний эффект, то теневую цену ресурса следует уменьшать.

Рассмотренный принцип корректировок следует применять и когда речь идет об «очищении» рыночных цен от налогов. Если в общественном секторе используются товары, стоимость приобретения которых включает налог, то, по сути, одни организации этого сектора уплачивают налог в пользу других его организаций (возможно, и самих себя). В большинстве случаев сумма налога должна исключаться из расчета общественных издержек во избежание их завышения. Однако если производство облагаемого налогом товара не может быть увеличено, когда возрастает его использование в общественном секторе в качестве затрачиваемого ресурса, корректировка рыночных цен нежелательна, по уже указанной причине.

Рассмотрим теперь ситуацию, когда реализация проекта в общественном секторе не требует увеличения производства ресурса, а, напротив, позволяет полнее использовать уже имеющийся ресурс, в частности рабочую силу. Осуществление многих проектов влечет за собой создание новых рабочих мест и, как следствие, сокращение безработицы. Наем дополнительных работников требует расходов, соответствующих складывающимся на рынке труда ставкам заработной платы. Но от чего реально отказывается общество, вовлекая своих членов в осуществление проекта? При полной занятости проект

чреват вытеснением частных инвестиций, и поэтому, как в только что рассмотренных ситуациях, имеет смысл оценивать издержки с учетом рыночных цен на ресурс (ставок оплаты труда). Однако когда налицо безработица, то альтернативой проекту выступают нулевые результаты экономической деятельности тех работников, которые могли бы быть в нем заняты. Приравнивание соответствующих компонентов общественных издержек к нулю благоприятствует принятию проектов, уменьшающих безработицу.

В развитых странах при наличии безработицы альтернативой занятости в общественном секторе выступает не просто нулевая предельная отдача трудовых ресурсов, но еще и необходимость выплачивать безработным пособия. Однако эти пособия представляют собой перераспределительные потоки. В анализ должны быть включены издержки и выгоды общества в целом; значит, средства, перемещаемые от одних его членов к другим, непосредственному учету не подлежат.

Вместе с тем нулевая оценка трудовых компонентов издержек уместна лишь постольку, поскольку меры, ведущие к уменьшению безработицы, не вызывают отрицательных косвенных последствий. При реализации крупномасштабных общественных проектов не исключено, что сокращение безработицы в одном регионе оказывается сопряженным с ее ростом в другом либо с ростом зарплат в частном секторе и соответствующим ускорением инфляции, способным повлечь существенные потери для экономики.

В табл. 8.1 суммированы основные подходы к корректировке рыночных цен при оценке издержек проектов общественного сектора.

Таблица 8.1. Теневые цены в оценке проектов общественного сектора

Фактор производства	Теневая цена
Труд	Заработная плата ниже рыночной, если в проекте задействованы безработные
Капитал	Процентная ставка выше рыночной, если возможен эффект вытеснения частных инвестиций
Другие ресурсы	Теневая цена должна быть выше, если при производстве ресурса создается отрицательный внешний эффект. Теневая цена должна быть ниже, если ресурс производится монополистом

В качестве иллюстрации использования теневых цен рассмотрим пример строительства дамбы. Выгодой от проекта выступает увеличение производства электроэнергии, оцениваемое в 1,5 млрд долл. в год в течение бесконечного числа лет. Затраты складываются из следующих компонентов:

Единовременные затраты на строительство:

- стоимость земли — 3 млрд долл.;

- стоимость материалов — 10 млрд долл.;
- затраты труда — 5 млрд долл.;

В дальнейшем ежегодные затраты:

- потери производства на земле — 0,05 млрд долл. в год.

Ставка подоходного налога составляет 20%, сам проект будет профинансирован за счет выпуска облигаций под 10% годовых.

Если бы анализ издержек и выгод проводила частная фирма, то для нее результат был бы следующим. Дисконтированные на бесконечное число лет выгоды равны $1,5/0,1 = 15$ млрд долл. Издержки проекта для частной фирмы складываются только из единовременных затрат всех необходимых ресурсов по рыночным ценам. Соответственно, приведенный доход равен

$$NPV = 15 - 10 - 3 - 5 = -3 \text{ млрд долл.}$$

Таким образом, для частной фирмы проект оказывается невыгоден. С точки зрения общества расчеты будут несколько иными:

$$NPV = 15 - 10 - 0,5 - (5 - 1) = 0,5 \text{ млрд долл.}$$

Здесь стоимость земли выступает как трансфертная стоимость (т.е. государство не несет расходов на покупку земли под строительство, для него цена земли нулевая), но в качестве дополнительных общественных издержек учитываются потери сельскохозяйственного производства на бесконечное число лет ($0,05/0,1 = 0,5$). Кроме того, трансфертным платежом являются подоходные налоги, поэтому стоимость труда учитывается как ($4 = 5 - 1$). Поскольку нет информации о найме безработных, расходы на труд учитываются по рыночной ставке.

Таким образом, анализ издержек и выгод дает положительное значение NPV , поэтому с точки зрения общества проект может быть реализован.

8.6. Общественная норма дисконтирования

Еще один компонент формулы (8.1), оценка которого требует уточнений, — норма дисконтирования r . Анализ издержек и выгод часто используется для оценки инвестиционных проектов, реализация которых занимает не один год и которые призваны приносить выгоды в течение долгого времени после осуществления затрат. Это касается строительства аэропортов и электростанций, разработки новых методов лечения заболеваний, совершенствования систем вооружений и т.д.

Всякий инвестор вынужден сравнивать текущие и будущие выгоды и издержки, прибегая к дисконтированию. Однако когда речь идет об общественном секторе, не только определение выгод и издержек за каждый отдельный год, но и использование нормы

дисконтирования для их соизмерения имеет определенную специфику. Частный инвестор ориентируется на рыночную цену ссудного капитала, точно так же как на фактические рыночные цены иных ресурсов. Говоря упрощенно, инвестиция тем выгоднее, чем больше ее ожидаемая отдача превышает то, что можно получить, поместив деньги в банк. В общественном секторе выбор конкретной нормы дисконта требует иного обоснования.

Существуют два подхода к интерпретации общественной (или социальной) нормы дисконтирования.

Один из них предполагает попытку сопоставления текущего и будущего потребления с позиций членов общества как потребителей товаров и услуг. Другой подход фокусирует внимание на альтернативных вариантах, т.е. на вопросе о том, какие частные инвестиции вытесняются (замещаются) общественными. Если бы экономика представляла собой совокупность совершенных рынков, то оба подхода давали бы одинаковые результаты (рынок капитала точно фиксировал бы межвременные потребительские предпочтения), но тогда, очевидно, не требовался бы общественный сектор (если оставить в стороне проблемы перераспределения).

Некоторые сторонники первого подхода высказывались за то, чтобы использовать в общественном секторе более низкую норму дисконта, чем в частном (иначе говоря, ценить перспективную отдачу выше, чем это делают частные инвесторы). В качестве аргументов приводились соображения о «близорукости» предпринимательских решений и о том, что для общества в целом забота о будущих поколениях имеет большее значение, чем для частных лиц. В частности, более низкая норма дисконтирования может применяться для проектов, направленных на борьбу с загрязнением окружающей среды. Снижение загрязняющих выбросов в атмосферу обладает долгосрочным эффектом и оказывает существенное влияние на качество жизни будущих поколений. Вместе с тем, даже при ставке дисконтирования 7% отдача в 100 руб. через 100 лет на сегодняшний день стоит менее 10 копеек. Если проект является долгосрочным и большая часть выгод приходится на будущие поколения, то при желании реализовать проект и проявить заботу о будущих поколениях можно брать норму дисконтирования ниже, чем в частном секторе.

Для сторонников второго подхода решающую роль играет аргумент, согласно которому инвестирование ресурсов в общественном секторе оправданно, лишь если при этом частный сектор не лишается возможности использовать те же ресурсы с большей отдачей. Слишком значительный разрыв между общественной нормой дисконта и той, на которую ориентируются частные инвесторы, означал бы готовность общественного сектора финансировать очень многие крупномасштабные проекты, рассчитанные на получение выгод

по прошествии долгого времени. Источником финансирования послужили бы, по-видимому, налоги, уменьшающие частные инвестиции. Между тем предприниматели нередко лучше государственных чиновников умеют находить выгодные, подчас неожиданные варианты капиталовложений, ускоряющие в конечном счете экономический рост. Фактически сторонники обоих подходов принимают данные о рынке капитала и отдаче частных инвестиций в качестве основы для получения скорректированных оценок, хотя применяют неодинаковые по характеру и масштабам корректировки. Даже исходя из идеи альтернативных вариантов, нельзя безоговорочно принимать те показатели доходности, которые характерны для частных капиталовложений. Так, желательно составить ясное представление о том, каковы конкретные потенциальные инвестиции, которые могли бы быть вытеснены оцениваемым проектом, и соответственно какие именно рыночные параметры надлежит учитывать. Необходимо также принять во внимание, например, то обстоятельство, что доходы от частных капиталовложений облагаются налогами, так что их отдача для общества в целом превышает выгоды, непосредственно получаемые инвесторами.

В целом, следует отметить, что выбор общественной нормы дисконтирования — это политическое решение, которое обуславливается набором факторов, рассмотренных выше. Следует также отметить, что если упомянутые факторы неярко выражены, может применяться норма дисконтирования, равная рыночной ставке процента.

8.7. Учет риска

Выше были рассмотрены все компоненты формулы NPV и выделены особенности их количественной оценки в общественном секторе по сравнению с частным. Однако есть еще одно важное обстоятельство, влияющее на результаты оценки, а именно, наличие неопределенности при реализации проектов.

Значительная часть проектов, осуществляемых в государственном секторе, связана с риском. Допустим, готовится решение о финансировании научных исследований, конечным результатом которых должен стать новый метод лечения эпидемического заболевания. В период, когда решение принимается, как правило, невозможно с достоверностью судить ни о том, приведут ли исследования к созданию действенного метода, ни об эпидемиологической обстановке, которая будет иметь место после завершения исследования и определит масштабы практического использования его результатов. В подобных ситуациях приходится, анализируя проект, принимать во внимание возможность различных исходов.

Для начала рассмотрим учет риска при оценке величины издержек и выгод. Теоретически наиболее верный подход, отличающийся, однако, максимальной трудоемкостью и высокими требованиями к используемой информации, предполагает оценку вероятности каждого из возможных последствий принятия проекта. Если вероятности известны, то ожидаемые значения исходов поддаются оценке. Пусть, например, выгоды, которые проект способен принести в году k , могут принять три значения: B_k^1 , B_k^2 и B_k^3 с вероятностями p_1 , p_2 и p_3 ($p_1 + p_2 + p_3 = 1$). Тогда ожидаемое значение (математическое ожидание) выгод в данном году составляет $p^1 B_k^1 + p^2 B_k^2 + p^3 B_k^3$. Если вероятности неизвестны, иногда имеет смысл придавать им равные значения. Чистая приведенная стоимость проектов, оцененная с учетом ожидаемых значений исходов, дает информацию, существенную для выбора между проектами, предполагающими риск.

Когда несколько вариантов проекта в целом сопоставимы с точки зрения риска, сравнение их чистой приведенной стоимости, оцененной указанным образом, позволяет отобрать лучший. Допустим, однако, что конкурируют два принципиально разных проекта, один из которых сопряжен со значительным риском потерь (т.е. расходов, не приводящих к полезному результату), а другой обеспечивает гарантированную отдачу. При этом чистая ценность первого проекта оценивается, например, на 10% выше, чем второго. В подобных обстоятельствах важное значение приобретает не только объективно правильное определение вероятностей и ожидаемых значений различных исходов, но и степень неприятия риска, которая присуща субъекту, принимающему решение. В принципе, она должна отражать предпочтения налогоплательщиков в отношении риска, которые проявляются в добровольном страховании. На основе оценки неприятия риска может быть рассчитано нечто вроде страховой премии, которая включается в издержки рискованного проекта, уменьшая его чистую ожидаемую ценность. В зависимости от того, насколько данное конкретное общество склонно избегать риска, уменьшение может превысить 10% или не достичь этой величины, что соответственно определило бы одобрение первого или второго проекта.

Более точно эта страховая премия определяется с помощью эквивалента уверенности (*CE — certainty equivalent*). Рассмотрим условный пример. Пусть имеется проект, издержки завершения которого с вероятностью 1/3 составят 9 млн руб., а с вероятностью 2/3 — 3 млн руб. Математическое ожидание (*ME*) величины издержек равно 5 млн руб. Индивид, нейтрально относящийся к риску, включит именно это значение в расчеты по проекту. Человеку же, не склонному к риску, эта величина может показаться слишком низкой. Для подстраховки он может использовать оценку, лежащую в интервале от 5

до 9 млн руб. Эквивалент уверенности является оценочной величиной и зависит от индивидуальных предпочтений. Если степень неприятия риска стремится к бесконечности, то эквивалент уверенности может быть равен наихудшему исходу ($CE = 9$ млн руб.). Таким образом, при неприятии риска CE дает завышенную величину издержек по сравнению с ME , и заниженную величину выгод. Учитывая, что в общественном секторе решения принимаются чиновниками, которые, беспокоясь о своем положении и положении ведомства, крайне негативно относятся к риску, можно предположить, что эквивалент уверенности будет близок к крайнему (наихудшему) значению.

На практике учет риска часто осуществляется в более упрощенных формах. Например, избегая оценки вероятностей всех возможных исходов, прорабатывают «пессимистический», «оптимистический» и «средний» сценарии осуществления проекта. Пусть для двух конкурирующих рискованных проектов А и В «пессимистические» сценарии дают примерно одинаковую приведенную стоимость, «оптимистическим» соответствует незначительное преимущество проекта А, а «средним» — весьма заметное преимущество проекта В. В такой ситуации есть основания выбрать проект В, хотя не исключено, что более полная проработка вариантов исходов побудила бы скорректировать это решение.

Другим известным подходом к учету риска при анализе проекта в частном секторе является сознательное увеличение нормы дисконтирования. В общественном секторе существуют свои особенности, которые нашли отражение в *теореме Эрроу — Линда* (1970)¹. Теорема формулируется следующим образом:

Если отдача от проекта (1) не коррелирована с национальным доходом и (2) распределена среди широкого круга людей, тогда агрегированная премия за риск стремится к нулю и ставка дисконтирования не должна учитывать эту премию.

Особенностью проектов общественного сектора является то, что и выигрыши, и убытки распределяются на большое число индивидов. Если проект реализуется одним человеком (или фирмой), то весь выигрыш или проигрыш ляжет на него. В данном случае несклонный к риску индивид будет готов заплатить некоторую сумму денег, чтобы застраховаться — он готов пожертвовать частью дохода, но гарантированно получить определенный результат. Если индивидов двое, то выигрыш и потери делятся пополам, в этом случае потребность в страховании ниже. В случае всего общества выигрыш и проигрыш одного человека пренебрежимо малы, поэтому норма дисконтирования не должна включать дополнительную премию за риск.

¹ Arrow K., Lind R. (1970). Uncertainty and the valuation of public investment decisions // American Economic Review. № 60. P. 364—378.

8.8. Анализ издержек и выгод и проблемы перераспределения

При определении общественных издержек и выгод в основном принято отвлекаться от перераспределительных аспектов деятельности государства и сосредоточивать внимание на оценке того, что приобретает или теряет общество в целом в лице всех своих членов. Издержки и выгоды оцениваются, как правило, с точки зрения критерия Калдора — Хикса, т.е. с позиций приближения к поверхности достижимых полезностей, соответствующей заданному ресурсному потенциалу.

Имеется в виду, что перераспределительная политика как бы накладывается на решения, отвечающие принципу эффективности, с одной стороны, используя результаты этих решений, а с другой — определяя ограничения, в рамки которых должны укладываться все проекты, имеющие шансы быть одобренными. Так, если проект, который характеризуется высоким значением чистой приведенной стоимости, ведет к последствиям, не согласующимся с принятой политикой распределения, он может быть либо просто исключен из рассмотрения, либо дополнен специальными перераспределительными мероприятиями, в том числе использующими выгоды от реализации проекта.

Подход, который четко разграничивает экономическую эффективность и распределительные цели, не только привлекателен теоретически, но и часто удобен на практике. Он помогает в том числе отделить задачи аналитиков, описывающих издержки и выгоды, от функций принятия политического решения. Вместе с тем встречаются ситуации, когда принципы распределительной политики желательно с самого начала интегрировать в аналитические процедуры, с помощью которых сравниваются варианты обсуждаемых проектов. Это особенно характерно для проектов, непосредственно включающих решение некоторых перераспределительных задач в состав ожидаемых основных результатов (например, совершенствование медицинской помощи может быть прямо направлено не только на общее повышение ее качества, но и особенно на улучшение обслуживания малообеспеченных граждан).

На основе заранее одобренных принципов могут быть зафиксированы относительные веса, которые придаются выгодам, получаемым той или иной группой потребителей. Пусть, например, все население разделено на три группы по уровню обеспеченности и для каждой из групп отдельно определена чистая приведенная стоимость проекта. Предположим, при этом принимается, что наиболее важны выгоды, извлекаемые малообеспеченными; например, выгоды, достигающиеся средней по обеспеченности группе, оцениваются на 20% ниже, а выгоды, получаемые высокообеспеченными, — на 30% ниже,

чем у малообеспеченных. Тогда, чтобы получить оценку проекта с учетом принятых распределительных приоритетов, следует не просто сложить значения его чистой приведенной стоимости для отдельных групп, но определить их взвешенную сумму, причем веса в данном случае составляют: 1 для первой группы, 0,8 для второй и 0,7 для третьей. Однако на практике аналитики способны интегрировать в свои оценки лишь те приоритеты распределения, которые предварительно четко сформулированы на политическом уровне.

Ключевые понятия

- Общественные выгоды
- Общественные издержки
- Расчетные (теневые) цены
- Анализ «издержки-результативность»
- Анализ «издержки-полезность»
- Анализ «издержки-выгоды»
- Реальные и денежные экстерналии
- Осязаемые и неосязаемые издержки и выгоды
- Общественная норма дисконтирования
- Учет риска проекта
- Эквивалент уверенности

Вопросы к главе

1. В чем различие и сходство в оценке затрат и результатов в частном и общественном секторах?
2. Что представляют собой критерии экономичности, производительности и результативности и какова их взаимосвязь?
3. Для чего и как используются индикаторы достижения целей?
4. Какие задачи решаются с помощью анализа издержек и результативности?
5. В чем состоит специфика анализа издержек и полезности?
6. Чем обусловлена правомерность денежной оценки благ, не являющихся объектами купли-продажи?
7. Как в терминах компенсирующего и эквивалентного изменений, а также потребительского излишка интерпретируется готовность общества платить за оцениваемые проекты?
8. При каком соотношении предельных издержек и предельной готовности платить чистая выгода общественных расходов достигает максимума?
9. Что представляют собой денежные и реальные (технические) экстерналии? Какие из них непосредственно учитываются при анализе издержек и выгод?
10. В чем заключается смысл корректировки рыночных цен на основе принципа альтернативных издержек?
11. Как оцениваются экономия времени и увеличение продолжительности жизни при анализе издержек и выгод?

12. Почему необходимо приведение издержек и выгод к одному моменту времени?
13. Каковы подходы к определению общественной нормы дисконта?
14. Как учитываются неопределенность и риск при анализе издержек и выгод?
15. Что такое эквивалент уверенности? Как он оценивается?
16. Как можно учитывать в анализе издержек и выгод приоритеты распределения?

Литература

1. *Якобсон, Л. И.* Государственный сектор экономики. Экономическая теория и политика / Л. И. Якобсон. — М. : ИД ГУ ВШЭ, 2000.
2. *Almansa, C. and Martínez-Paz, J. M.* (2011) What weight should be assigned to future environmental impacts? A probabilistic cost benefit analysis using recent advances on discounting // *Science of The Total Environment*. — № 409 (7). — P. 1305—1314.
3. *Arrow, K. and Lind, R.* (1970). Uncertainty and the valuation of public investment decisions // *American Economic Review*. — № 60. — P. 364—378.
4. *Auerbach, A. and Feldstein, M.* (eds) (1987). *Handbook of Public Economics*, Amsterdam: North Holland. V. 2. — P. 485—1106.
5. *Connolly, S. and Munro, A.* (1999). *Economics of the Public Sector*. Prentice Hall Europe.
6. *Kee, J. E.* (2005). Cost—Benefit Analysis in Kempf—Leonard, K. (ed.) *Encyclopedia of Social Measurement*, Elsevier Inc. — P. 537—544.
7. *Layard, R. and Glaister, S.* (1994). *Cost Benefit Analysis*, 2nd ed., Cambridge: Cambridge University Press.
8. *Levin, H. M., and McEwan, P. J.* (2001). *Cost-Effectiveness Analysis*, 2nd Ed. Sage, Thousand Oaks, CA.
9. *Mirrlees, J. A.* (1978). Social benefit-cost analysis and the distribution of income // *World Development*. — № 6 (2). P. 131—138.
10. *Prud'homme, R., Koning, Kopp, P.* (2011). Substituting a tramway to a bus line in Paris: Costs and benefits // *Transport Policy*. — № 18 (4). — P. 563—572.
11. *Rambaud, S. C. and Torrecillas, M. J. M.* (2005). Some considerations on the social discount rate *Environmental // Science & Policy*. — № 8 (4). — P. 343—355.
12. *Rogers, P., Stevens, K., Boymal, J.* (2009). Qualitative cost-benefit evaluation of complex, emergent programs // *Evaluation and Program Planning*. — № 32 (1). — P. 83—90.
13. *Wegner, G. and Pascual, U.* (2011). Cost—benefit analysis in the context of ecosystem services for human well-being: A multidisciplinary critique // *Global Environmental Change*. — № 21 (2). — P. 492—504.

Финансирование и производство товаров и услуг в общественном секторе

Глава содержит материал, позволяющий понять выбор государства в пользу финансирования и производства благ в общественном и (или) в частном секторе экономики.

В результате изучения материалов данной главы студент должен:

знать

- основные подходы к приватизации государственной собственности, основные виды государственно-частного партнерства;

уметь

- оценивать выбор схемы приватизации объектов государственной собственности;

- обосновывать преимущества государственно-частного партнерства;

владеть

- навыками анализа последствий приватизации, а также отдельных примеров государственно-частного партнерства.

9.1. Общественные расходы и производство в государственном секторе

Как неоднократно отмечалось выше, в рыночной экономике общественный сектор призван выполнять только те функции, для успешной реализации которых требуется законным образом ограничивать выбор потенциальных участников рыночных сделок.

Это касается в том числе и участия государства в финансировании и производстве отдельных благ. На практике государственное финансирование и производство в общественном секторе выступают в различных сочетаниях, как видно из табл. 9.1, в которой приведены некоторые примеры.

Представленные в табл. 9.1 варианты не являются единственно возможными. Так, железнодорожный транспорт в России и многих других странах эксплуатируется государством, но имеются и примеры частных корпораций, работающих в этой отрасли. В России строительство новых зданий для государственных нужд ведется в настоящее время в основном по контрактам частными фирмами, но строительные работы осуществляют также и государственные организации, например воинские части. В истории можно найти примеры частных армий, обслуживавших государства на основе контрактов (их заключали, в частности, кондотьеры с городскими коммунами в позднее Средневековье).

Таблица 9.1. Государственное финансирование и производство в общественном секторе (примеры)

Производитель	Финансирование	
	частное	государственное
Частный	Продукты питания (за исключением закупаемых для военнослужащих, пациентов больниц и т.п.)	Канцелярские принадлежности, используемые в государственных учреждениях
Государственный	Коммунальные услуги	Услуги по обеспечению обороны и общественного порядка

Частное и общественное финансирование нередко сочетаются. Это относится, например, к субсидированию коммунальных услуг, причем как наличие субсидии, так и ее отсутствие совместимо с оказанием услуги как государственным (муниципальным), так и частным предприятием. В роли специфической формы участия государства в финансовом обеспечении производства некоторых благ выступают также налоговые льготы. Подобно субсидиям льготы обычно увязываются с конкретными, социально приоритетными вариантами аллокации ресурсов. Если организация выбирает именно такой вариант, государство, предоставляя льготу, отказывается в пользу этой организации от средств, которые при иных аллокационных решениях подлежали бы зачислению в бюджет.

Наличие разнообразных вариантов предполагает рациональный выбор наилучших из них. При этом оно свидетельствует, что основания для государственного финансирования не совпадают

с причинами, по которым организуется производство в общественном секторе.

Финансирование из общественных средств необходимо, поскольку проблематика безбилетника предопределяет недопроизводство общественных благ, а близкая ей проблема позитивных экстерналий — недопроизводство благ, обладающих особыми достоинствами. Государственное финансирование производства последних можно сопоставить с корректирующими налогами. В обоих случаях речь идет о мерах, призванных компенсировать смещение рыночного равновесия относительно точки оптимума, обусловленное внешними эффектами.

Итак, когда речь идет об *общественных благах и экстерналиях*, необходима принудительная реаллокация ресурсов из одних отраслей в другие, что достигается с помощью *государственных финансов* (налогов, бюджетных ассигнований, субсидий, льгот и т.п.). Осуществлять производство в государственном секторе для этих целей, вообще говоря, не требуется.

То же, строго говоря, относится и к инвестиционным проектам, инициируемым государством. Оно нередко берет на себя осуществление крупных проектов, особенно при наличии риска и большом временном разрыве между первоначальными затратами и отдачей. Если рынок капитала недостаточно развит, потенциальные возможности, связанные с такими проектами, остаются нереализованными. Однако даже в сформировавшейся рыночной экономике отдельные сверхдолгосрочные проекты удавалось рационально осуществлять лишь по инициативе государства и под его управлением. Вместе с тем принуждение в данном случае требуется скорее для мобилизации средств, необходимых для финансирования проекта, чем для его выполнения.

Производственная деятельность в общественном секторе обусловлена целым рядом разнородных причин и почти никогда не бывает безальтернативной. Так, организация производства в государственном секторе нередко является реакцией на наличие естественной монополии и информационной асимметрии. В первом случае примерами могут служить уже названные железнодорожный транспорт и коммунальные услуги. Применительно ко второму случаю можно привести пример здравоохранения.

При существенных проявлениях естественной монополии или информационной асимметрии принуждение используется не только для того, чтобы направить финансовые потоки из одной отрасли в другую. Государство зачастую пытается ставить в заранее заданные рамки непосредственно процесс производства и ценообразование. Например, информационная асимметрия в здравоохранении побуждает регулировать конкретный состав услуг, их качество и т.п.

Разумеется, объектом влияния при всех обстоятельствах выступает не что иное, как аллокационное поведение, описываемое в терминах

объемов продаж и цен. Однако, констатируя это, следует вместе с тем учитывать особенности таких, например, форм регулирования, как лицензирование производителей или предписания, прямо относящиеся к применяемым технологиям. Подобными предписаниями являются, например, стандарты образования или перечни лекарственных средств, допускаемых к применению¹.

Степень, в которой объектами прямого вмешательства государства становятся не только финансовые потоки, влияющие на аллокационные решения частных лиц, но также непосредственно содержание этих решений, в разных странах определена неодинаково. Разумеется, административные запреты на одни решения и прямое принуждение к выбору других весьма существенно искажают рыночные стимулы, которые с ростом числа подобных ограничений могут быть, по существу, блокированы. Вместе с тем, например, лишь немногие страны сводят воздействие на рынок наркотиков к налогообложению; большинство прибегают к административному регулированию, жестко лимитирующему круг потенциальных покупателей и продавцов и их рыночное поведение. То же во многом относится к рынку оружия и целому ряду других рынков.

Коль скоро государство предписывает, *что производить и по каким ценам продавать*, существует проблема выбора механизмов, с помощью которых предписания реализуются. Организация производства в государственном секторе — простейший вариант такого выбора, если предписания детальны².

9.2. Производство и перераспределение

На выбор в пользу производства в общественном секторе часто влияют соображения, связанные с *распределением*. Непосредственно они касаются в первую очередь участия государства в финансировании. Потребность в бюджетных ассигнованиях делает, при прочих равных условиях, более вероятным выбор в пользу организации производства внутри государственного сектора. Например, в прошлом во многих странах государственные больницы обслуживали

¹ Одна из причин использования неценового регулирования связана с различием между отраслью как совокупностью производителей отдельного товара (продавцов отраслевого рынка) и как совокупностью предприятий (диверсифицированных производителей). Сугубо коммерчески ориентированный врач способен использовать преимущества информационной асимметрии, варьируя не столько количество, например, операций по поводу аппендицита, сколько наборы и качество услуг, по существу не распознаваемых пациентом. Конечно, взаимодействие врача и пациента можно (и зачастую полезно) описывать в терминах рынка однородных услуг (врачебных визитов часов обслуживания и т.п.), но такое описание не благоприятствует анализу некоторых практически значимых проблем регулирования.

² Вместе с тем это не единственно возможный вариант решения указанной проблемы; к ней предстоит вернуться в параграфе 9.7.

в основном малообеспеченных, тогда как лица с высокими доходами получали медицинскую помощь, как правило, дома от частнопрактикующих врачей, хотя деятельность последних, разумеется, регулировалась. Вместе с тем проблемы распределительного характера отражаются на составе государственного сектора и более сложным образом. Аргументам в пользу приватизации, обычно базирующимся на соображениях эффективности, нередко противопоставляются аргументы политического характера; при всем их разнообразии они в конечном счете относятся к *распределению экономических возможностей*. Так, современные государства не нанимают частных армий, не отдают в откуп налоги и эмиссию денег; мотивом является предотвращение чрезмерного влияния отдельных лиц и предпринимательских структур. В ряде случаев тот же мотив выдвигается в пользу государственной собственности на важнейшие объекты промышленности. Несомненно, влияние как политический феномен не сводится к овладению экономическими возможностями, но, рассматриваемое в своем экономическом «измерении», оно предстает именно в таком качестве.

Реальная связь между контролем над ключевыми производствами, с одной стороны, и политическим влиянием и экономическими возможностями, с другой — существует, хотя и не является однозначной — здесь существенна степень развития гражданского общества и демократии. Вместе с тем подобным влиянием и порождаемыми им экономическими преимуществами способны в определенной мере пользоваться лица, имеющие статус назначенных государством менеджеров ключевых производств. Таким образом, закрепление за государством права собственности, строго говоря, не решает проблему. Однако, как бы то ни было, вопрос о влиянии и связанный с ним вопрос о критической зависимости всей экономики от некоторых производств играют заметную роль в политических дебатах.

Воздействие приоритетов распределения на состав общественного сектора проявляется также в контексте политики занятости. Не только субсидирование некоторых производств, но также их сохранение в государственной собственности и даже создание новых рабочих мест в государственном секторе подчас мотивируется стремлением не допустить роста безработицы. В подобных случаях прямой административный контроль в действительности, вообще говоря, не требуется, и принадлежность предприятия государству служит в основном оправданию гарантий финансового характера, которыми пользуются предприятия и их персонал. Однако позитивный анализ не может оставлять в стороне то влияние, которое рассматриваемый способ реализации конкретных экономических интересов оказывает на масштабы и структуру общественного сектора.

Это в целом относится к воздействию, которое оказывают группы специальных интересов. Так, действительный размер общественного

сектора, несомненно, отражает, помимо прочего, влияние бюрократии. Ее интересам в наибольшей степени отвечает, чтобы государство не ограничивалось финансовым вмешательством, а организовывало производство с помощью разветвленных административных структур.

Если исходить исключительно из соображений эффективности, государственное вмешательство должно быть более ограниченным не только по масштабам, но с точки зрения используемых форм. В идеале оно свелось бы к осуществлению некоторых регулятивных функций, относящихся к правам собственности и провалам рынка (например, информационной асимметрии), а также к выполнению аллокационной функции общественных финансов¹.

Чем более значимы и сложны перераспределительные процессы, включая распределение экономических возможностей, тем более разнообразные формы государственного участия в экономических процессах получают объективные основания. С тех или иных нормативных позиций одни перераспределительные процессы могут одобряться, другие — осуждаться. Например, сторонник либертаристской позиции склонен настаивать на свободном обороте наркотиков, а эгалитарист — на сохранении в государственной собственности нерентабельных предприятий ради поддержания занятости. Конфликты такого рода позиций, как уже подчеркивалось, не могут разрешаться теорией; в условиях демократии реализуется та точка зрения, которую поддерживает большинство.

Экономический анализ, сфокусированный на проблемах эффективности, имеет тенденцию обнаруживать *избыточность* финансирования и особенно производства в общественном секторе. Это закономерно, так как «за скобки» выносятся коллизии распределительного характера, которые во многом определяют реальную активность государства. Однако такой анализ практически значим, поскольку выявляет, во-первых, издержки, которые общество несет, реализуя перераспределительные требования и, во-вторых, фактически доступные возможности повысить эффективность. Иногда для использования этих возможностей не требуется отказ от принятых приоритетов распределения. Например, искусственное сохранение занятости на государственных предприятиях может оказаться не только менее эффективным, но и почти со всех точек зрения менее справедливым, чем налоговое стимулирование создания новых рабочих мест в частном секторе и выплата достойных пособий безработным. Кроме того, результаты анализа, обнаруживая действительные условия выбора между эффективностью и справедливостью, позволяют делать этот выбор более осознанно и обоснованно.

¹ Если распределительная функция общественных финансов не была бы актуальной, то фактически не возникали бы проблемы, имеющие отношение и к стабилизационной функции.

9.3. Приватизация

В последние десятилетия прошедшего века преобладающей тенденцией как в развитых, так и во многих развивающихся странах стало сокращение участия государства в производственной деятельности, осуществляемое за счет проведения приватизационных программ. Основанием для начала широкомасштабной приватизации стала дискуссия о роли государства в экономике, развернувшаяся во второй половине XX в. Ее теоретической основой послужили постулаты экономики благосостояния, в частности, представленная в гл. 3 первая фундаментальная теорема, согласно которой (при довольно строгих предпосылках), конкурентное равновесие является Парето-оптимальным. Ослабление предпосылок теоремы и признание провалов рынка приводят к осознанию необходимости государственного вмешательства и общественного производства в определенных сферах деятельности. Вместе с тем, большинство исследователей отмечают большую эффективность частных предприятий по сравнению с государственными¹.

Приватизация, в свою очередь, является реакцией на «провалы государства», к которым относят, в том числе, отсутствие конкуренции и более низкую производительность труда вследствие меньшей мотивации работников и управляющих по сравнению с частным сектором, а также наличие мягких бюджетных ограничений для убыточных предприятий. Благодаря приватизации возможно более широкое распространение конкурентной среды и развитие рыночных институтов. Следует отметить, что целью приватизации является не уход государства из определенной сферы, а, как правило, отказ от государственной собственности в данной области при сохранении регулирующих функций.

В российской экономике развитие приватизации также привело к передаче определенных функций городских служб частным управляющим компаниям — уборка территорий, вывоз мусора, текущий и капитальный ремонт жилых домов и пр. все чаще осуществляются по контрактам частными фирмами.

Например, эксперты ОЭСР в своем исследовании 2005 г. показали, что суммарная факторная продуктивность частных компаний в среднем вдвое выше, по сравнению с государственными. В том же году Институт МакКинзи представил данные, согласно которым предприятия с миноритарным присутствием государства в качестве акционера на 70% более продуктивны, чем те, что находятся в 100%-ной государственной собственности. Исследователи Пекинского института экономики Unirule, оценив среднюю реальную отдачу инвестиций

¹ См., например, обзор некоторых исследований: Megginson W., Netter J. (2001). From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization // Journal of Economic Literature. V. 39. № 2. P 321—389.

в государственные предприятия Китая за 2001—2009 гг., с учетом скрытых субсидий в форме бесплатной аренды земли, получили цифру –1,47% годовых¹. Это явление, известное как «болезнь Баумоля», было подробно описано в гл. 2.

Смена собственника (переход предприятия из государственной собственности в частную) — не единственная форма приватизации. Ключевая характеристика данного процесса — отказ государства от функции непосредственной организации производства². Это может достигаться и с помощью таких форм, как аренда, контрактация и стимулирование производства в частном секторе (табл. 9.2).

Таблица 9.2. Формы приватизации

Показатели	Аренда	Смена собственника	Контрактация	Стимулирование частного производства
Финансирование предприятия	Как правило, частное	Как правило, частное	Государственное	Частично государственное
Последствия для государственных предприятий (организаций)	Частичный распорядитель	Частичный собственник	Закрытие, смена собственника или возникновение конкурентной среды	Закрытие, смена собственника или возникновение конкурентной среды

Аренда предполагает передачу лишь права распоряжения объектом государственной собственности и в наибольшей степени совместима с ограничениями на изменение профиля предприятия, гарантий занятости и других ранее сложившихся условий производственной деятельности. Аренда была наиболее широко распространена в нашей стране в начале 1990-х гг., когда лишь формировалась рыночная экономика, но затем она уступила место другим формам приватизации.

Контрактация обеспечивает сочетание государственного финансирования с частной организацией производства. Например, начиная уже с 1970-х гг. во многих городах США, а затем и других стран уборка мусора стала обеспечиваться не муниципальными службами непосредственно, а частными фирмами, работающими по контракту с городскими властями. При этом муниципалитет полностью сохраняет ответственность за санитарное состояние города и расходует средства для его поддержания на уровне, устраивающем граждан. Однако

¹ The Visible Hand. State Capitalism. Special Report // The Economist, January. 21st 2012. P. 14.

² Иногда приватизация понимается шире, а именно как общее сокращение сферы государственного вмешательства, в том числе финансового. В этом смысле приватизация тождественна уменьшению удельного веса общественного сектора. Однако такое понимание приватизации не является наиболее распространенным.

государственные (муниципальные) органы устраняются от участия в производственном процессе.

Стимулирование частных предприятий и негосударственных некоммерческих организаций с помощью субсидий и налоговых льгот также способно замещать производство (оказание услуг) в государственном секторе. Так, государство может частично переключить свою активность в сфере культуры с расширения сети государственных театров на субсидирование частных. В результате при определенных условиях некоторые государственные театры могут быть закрыты или перейти в частную собственность.

Последний пример показывает, что различные формы приватизации способны сочетаться. Приватизация в форме аренды или смены собственника, вообще говоря, предполагает ориентацию на частное финансирование через рыночный спрос. Контрактация и стимулирование базируются на полном или частичном государственном финансировании (в том числе косвенном, посредством налоговых льгот). Каждая из первых двух форм может, в принципе, дополняться одной из двух последних. В то же время использование контрактации и стимулирования способствует созданию конкурентной среды для организаций, остающихся в государственной собственности.

Смысл приватизации состоит в том, чтобы использовать преимущества частной инициативы для повышения эффективности производств, которые прежде относились к общественному сектору. При этом возможно сохранение ответственности государства за финансирование этих производств, что достигается с помощью контрактации и стимулирования.

В гл. 4 рассматривались факторы, негативно сказывающиеся на эффективности деятельности в общественном секторе. Действие рыночных сил побуждает предпринимателя в максимальной степени учитывать запросы потребителей, снижать издержки, осуществлять инновации и брать на себя риск. В то же время рациональное поведение бюрократа характеризуется скорее учетом политической конъюнктуры, относительно слабой заинтересованностью в экономии и инновациях, а также стремлением избегать всякого рода риски.

По имеющимся данным, производство в частном секторе обычно осуществляется значительно экономичнее, чем в общественном.

Вместе с тем есть примеры, когда относительные уровни издержек в частном и государственном секторах существенно не различаются, а иногда последний обеспечивает более экономичное оказание услуг (такого рода примеры относятся, в частности, к здравоохранению). Это вполне объяснимо, поскольку преимущества частной инициативы решающим образом зависят от конкретного характера рынков. Так, проблемы, связанные с информационной асимметрией, придают приватизации в сфере здравоохранения большую

сложность и противоречивость, чем, например, в сфере уборки улиц и помещений.

Как правило, предпосылкой успешной приватизации выступает наличие конкурентного рынка. Оно требуется, чтобы инициатива частного производителя, ради использования возможностей которой осуществляется приватизация, способствовала повышению общественного благосостояния. В противном случае инициативное предпринимательское поведение способно приводить к социально менее желательным результатам, чем малочувствительное к сигналам рынка поведение бюрократии. Так, переход от государственной монополии к частной способен ухудшить положение потребителей с точки зрения объемов выпуска и цен.

В целом, к решениям о приватизации, как и вообще к политике в отношении общественного сектора, неприменим шаблонный подход. Вместе с тем можно уверенно указать тенденции, понимание которых существенно облегчает анализ конкретных ситуаций.

С точки зрения эффективности ориентированные на конкурентный рынок производства, как правило, целесообразно приватизировать путем смены собственника. Аналогичный вывод может быть, в принципе, сделан и когда наличествуют значительные экстерналии, либо речь идет о производстве общественных благ (в последнем случае возможна конкуренция между поставщиками, вступающими в контрактные отношения с государством на монополизируемом рынке). Однако при этом требуются контрактация, субсидии или корректирующие налоги. Если имеют место монополия, существенная информационная асимметрия или неполнота рынков, перспективы приватизации более ограничены, и сокращение менеджеральной активности государственных органов зачастую предполагает интенсификацию их регулятивной деятельности.

Учет приоритетов распределения делает картину более сложной. Именно эти приоритеты, находя выражение в политических позициях, чаще всего обуславливают сдвиги, противоположные приватизации, а именно *национализацию*. Национализация стала естественным процессом для экономики Западной Европы в период после Второй мировой войны, когда требовалось быстрое восстановление транспорта, жилья, промышленности. Позже, в 1980-е гг., в большинстве как развитых, так и развивающихся стран началась масштабная приватизация, которая, в свою очередь, резко замедлилась, начиная с кризисного 2008 г. Действительно, в некоторых случаях национализация способна выполнять корректирующую роль, если в ходе приватизационных процессов возникают непредвиденные провалы рынка. Однако, учитывая специфическую заинтересованность бюрократии в национализации, особого внимания требует адекватность ее масштабов и форм реальным интересам избирателей-налогоплательщиков.

Приватизация в развитых странах. В этом разделе мы рассмотрим приватизацию в узком значении термина, а именно, как продажу государственных предприятий частным собственникам. Интенсивный процесс приватизации зародился в начале 1980-х гг. в Великобритании при правительстве Маргарет Тэтчер и получил распространение в других развитых странах. Одним из обоснований приватизации была более эффективная деятельность частных компаний по сравнению с государственными. Вместе с тем, несмотря на все выгоды от приватизации, в большинстве стран государство частично оставляло за собой собственность на предприятия и редко продавало контрольный пакет акций, т.е. не передавало полный контроль в руки частных предпринимателей.

Среди основных факторов, влияющих на решение о проведении приватизации, исследователи выделяют¹:

- 1) размер государственного долга страны;
- 2) степень развития фондового рынка;
- 3) политическую ориентацию правящей партии;
- 4) действующую систему права.

Потребность в финансовых ресурсах для сокращения бюджетного дефицита и обслуживания государственного долга «запускает» процесс приватизации. Его воздействие на бюджет может быть многосторонним. Во-первых, если приватизируются убыточные предприятия, сокращается величина субсидий и, тем самым, уменьшается первичный дефицит и необходимость долгового финансирования. Здесь можно отметить тот факт, что бюджет лишается будущих (потенциальных) доходов, если предприятие в результате станет прибыльным. Но, как правило, предпочтение отдается текущим (и безрисковым) доходам от продажи, а не будущим (и неопределенным) денежным выгодам. Во-вторых, доходы от приватизации зачастую используются для погашения государственного долга, что сокращает не только его размер, но и стоимость обслуживания, и нагрузку на бюджет в будущем. Можно выделить и косвенное воздействие: продажа государственной собственности становится сигналом проведения правительством определенной финансовой политики, что улучшает кредитный рейтинг государственных облигаций и снижает процентные платежи.

Проводя приватизацию, правительство может использовать преимущества развитых фондовых рынков. Одним из важнейших условий для оценки потенциальных доходов от приватизации является рыночная ликвидность приватизируемого имущества. С одной стороны, инвесторам требуется некоторая премия за операции на слабо развитом

¹ Результаты эмпирических исследований этих и других факторов приводятся в работе: *Borlotti B., Fantini M., Siniscalco D.* (2004). Privatisation around the world: evidence from panel data // *Journal of Public Economics*. V. 88. Iss. 1—2. P. 305—332.

фондовом рынке, т.е. доходы государства от приватизации будут ниже. С другой стороны, высокоразвитые рынки позволяют получить полную рыночную стоимость продаваемой компании и больший доход от продажи. Правительство также может продавать большие пакеты акций и одновременно защищать интересы мелких акционеров, поскольку развитый фондовый рынок позволяет лучше контролировать менеджмент приватизируемых компаний.

Третьим фактором, влияющим на приватизацию, является политическая позиция правящей партии. Часто говорят, что приватизация имеет политический оттенок. И это понятно, поскольку партии правого крыла склонны поддерживать свободный рынок и сокращать присутствие государства в экономике, тогда как партии левого толка ориентированы на общественное производство и значительную долю государственного сектора. Приватизационные программы правительств Маргарет Тэтчер в Великобритании и Рональда Рейгана в США являются классическими примерами данного тезиса.

Важную роль играет также действующая в стране правовая система. Исследователи отмечают, что в странах с системой гражданского или континентального права (*civil law*) по сравнению со странами с системой общего или англо-саксонского права (*common law*) сектор государственных предприятий, как правило, больше. Вместе с тем, программы приватизации там гораздо менее масштабны — как по числу предприятий, так и по общей стоимости приватизируемого имущества. Объясняется это несколькими причинами.

В странах с германской системой общего права (*German civil law countries*) — Австрия, Германия, Япония, Швейцария и др. — в финансовой системе доминируют банки, которые могут быть заинтересованы в финансировании госпредприятий с мягкими бюджетными ограничениями, и поэтому будут противодействовать приватизации.

В странах с французской системой общего права (*French civil law countries*) масштабный сектор государственных предприятий выступает как инструмент перераспределительной политики правительства. Существуют также нормы законодательства, прямо ограничивающие частную инициативу в некоторых отраслях экономики. В конституциях Франции, Италии, Португалии и некоторых других стран прямо указаны стратегические отрасли, где доминирует государственная собственность, при этом для проведения приватизации требуется принятие отдельных законов или внесение поправок в конституцию. Напротив, в Великобритании, Австралии, Новой Зеландии и др. (в странах с системой общего права) правительство может проводить приватизацию без принятия дополнительных законов¹.

Не меньшее значение имеет и защита прав мелких акционеров. В странах с континентальной системой права мелких акционеров

¹ Guislain P. (1997). The Privatization Challenge. The World Bank, Washington, DC.

защищены слабо, поэтому в ходе приватизации государство стремится оставить за собой контроль деятельности предприятий. Как показывают исследования, концентрация акций крупных государственных компаний отрицательно зависит от степени защищенности прав мелких акционеров¹. При этом спрос мелких инвесторов на акции приватизируемых предприятий в этих странах также невысок.

Влияние названных выше факторов обусловило два наиболее типичных подхода к приватизации, которые можно наблюдать в развитых странах. Первый предполагает приватизацию крупных предприятий и крупных пакетов акций. Это, как правило, происходит в странах с развитыми финансовыми рынками, которые предоставляют инвесторам больше информации и возможность оценки ликвидности, и которые позволяют акционерам при продаже получать больший доход. При втором подходе приватизируются меньшие пакеты акций или более мелкие предприятия. Здесь, как правило, существенную роль играет вопрос о смене собственника предприятия.

Названные факторы также объясняют, почему некоторые страны практически не проводят приватизацию или проводят ее в незначительных масштабах. В частности, это характерно для государств со слабой политической системой, поскольку устойчивость политических институтов является индикатором правительственного риска, который, в свою очередь, неблагоприятно влияет на цены продаваемых акций предприятий. То же относится и к странам с неразвитыми фондовыми рынками — практические возможности приватизации здесь естественным образом ограничены.

Приватизационные программы 1990-х гг.

Приводимые ниже данные дают представление о масштабах приватизации в первой половине 1990-х гг. в некоторых развитых и развивающихся странах. Из табл. 9.3 и 9.4 видно, что стоимость продаваемых компаний выше в развитых экономиках, где сформировались зрелые фондовые рынки.

Таблица 9.3. Крупные приватизационные программы в развитых странах, 1991—1996 гг.

Страна	Сектор	Данные о компании	Доля частных инвесторов в совокупной стоимости компании после приватизации, %	Стоимость (млрд долл.)
Австралия (Виктория)	Электроэнергетика	Пять распределительных компаний (1995), две генерирующие компании (1996)	100	6,2

¹ La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R.W. (1998). Law and finance // Journal of Political Economy. V. 106. Iss. 6. P. 1113—1155.

Страна	Сектор	Данные о компании	Доля частных инвесторов в совокупной стоимости компании после приватизации, %	Стоимость (млрд долл.)
Бельгия	Телекоммуникации	Belgacom (1995)	49,9	2,5
Великобритания	Телекоммуникации	British Telecom (1984—1993)	100	22,8
	Электроэнергетика	National Power and PowerGen (1991 и 1995) Scottish Power (1991)	100 100	10,0 3,7
	Железные дороги	Riltrack (1996)	100	3,2
Германия	Телекоммуникации	Deutsche Telecom (1996)	26	13,3
Дания	Телекоммуникации	TeleGanmark (1994)	48,3	3,3
Испания	Нефтедобыча	Repsol (1989—1996)	90	>5,0
Италия	Электроэнергетика	ENI (1995—1996)	31	9,8
	Страхование	INA (1994—1996)	100	6,1
Нидерланды	Телекоммуникации	KPN (1994—1995)	55	7,8
США	Телекоммуникации	102 PCS licenses (1995)	100	7,7
		493 PCS licenses (1996)	100	10,2
Франция	Нефтедобыча	Elf-Aquitaine (1994 и 1996)	100	8,8 (за 47,7%)
	Банки	BNP (1993)	100	4,8 (за 72,9%)
	Страхование	UAP (1994)	100	3,3 (за 50,3%)
	Сталь	Usinor Sacilor (1995)	64	3,0
Япония	Железные дороги	JR East (1993) JR West (1996)	62,5 68	8,9 4,5
	Табачная промышленность	Japan Tobacco (1994 и 1996)	33	7,7

Таблица 9.4. Крупные приватизационные программы в развивающихся странах, 1991—1996 гг.

Страна	Сектор	Данные о компании	Доля частных инвесторов в совокупной стоимости компании после приватизации, %	Стоимость (млрд долл.)
Аргентина	Телекоммуникации	TelecomArgentina (1990—1992)	100	1,8
		Telefonica de Argentina (1990—1991)	100	1,5
	Электроэнергетика	SEGBA, Hidronor, AEE (1992—1996)	51—100	>3,5
	Газ	Gas del Estado — разделен на 10 предприятий (1992—1995)	70—100	>2,9
	Нефтедобыча	YPF (1993)	61	3,0 (за 45,3%)
Бразилия	Электроэнергетика	Light Servicos de Electricidade (1996)	51	2,2
	Сталь	Usiminas (1991—1994)	90	2,0
		CSN (1993)	81,9	1,5
Куба	Телекоммуникации	Ectesa (1994)	49	1,4
Чехия	Телекоммуникации	SPT (1995)	27	1,5
Германия (бывшая ГДР)	Горнодобывающая	Mibrag (1993)	100	1,9
		Laubag (1994)	100	1,4
	Электроэнергетика	VEAG (1994)	100	5,2
	Туризм	InterHotel Group (1992)	100	1,3
Венгрия	Электроэнергетика	2 генерирующие и 6 распределительных компаний (1995)	34—49	1,3
	Телекоммуникации	MATAV (1993—1995)	75	1,7
Индонезия	Телекоммуникации	Indosat (1994)	32	1,0
		PT Telkom (1995)	19	1,7
Малайзия	Электроэнергетика	Tenaga Nasional Berhad (1992)	23	1,2

Страна	Сектор	Данные о компании	Доля частных инвесторов в совокупной стоимости компании после приватизации, %	Стоимость (миллиарды долл.)
Мексика	Банки	Banamex (1991)	70,7	3,2
	Телекоммуникации	Bancomer (1991)	62,6	2,5
	Железные дороги	Telmex (1990—1994) Northeast Line (1996)	100 80	7,5 (за 51%) 1,4
Перу	Телекоммуникации	CPT and Entelperu (1994—1996)	95	3,1 (за 59%)
Сингапур	Телекоммуникации	Singapore Telecom (1993)	11	2,7
Тайвань	Сталь	China Steel (1989—1995)	52,5	3,0
Венесуэла	Телекоммуникации	CANTV (1991 и 1996)	100	2,9

Источник: Guislain P. (1997). The Privatization Challenge. The World Bank. Washington. DC. P. 4—5.

Приватизация в развивающихся и переходных экономиках

Приватизационные процессы проходят и в развивающихся странах, и в переходных экономиках, однако экономические условия там существенно отличаются. Многие предприятия, находящиеся в государственной собственности, убыточны, рынки капитала и другие рыночные институты плохо развиты. Продажи компаний связаны с высокими организационными издержками и затрудняются непрозрачностью финансовой документации предприятий, отсутствием всех необходимых бухгалтерских документов, невозможностью точно оценить активы и обязательства. Зачастую решения о проведении приватизации носят скорее политический, нежели экономический характер. Так, например, сравнительное исследование С. Оппер показало, что различия в темпах и масштабах приватизации в странах Центральной и Восточной Европы в 1990-е гг. во многом определялись именно политическими факторами и комбинациями групп интересов, имеющих влияние на политиков¹.

Наряду со сменой собственника в развивающихся экономиках популярны и другие меры — реструктуризация при сохранении государственной собственности, заключение контрактов с директорами

¹ Oppor S. (2004). The Political Economy of Privatization: Empirical Evidence from Transition Economies // KYKLOS. V. 57. Fasc. 4. P. 559—586.

предприятий и оплата по результатам деятельности, финансовый и управленческий аудит и т.д.

Приватизация в России

В России приватизация началась в 1988 г., с принятием Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)», и шла сначала стихийно. Только в 1991 г. начали разрабатывать соответствующую нормативную базу, и в 1992 г. Верховный Совет РФ принял ряд законов и постановлений, регламентирующих процессы приватизации и банкротства хозяйственных субъектов, в том числе и Законы РФ «Об именных приватизационных счетах и вкладах» и «О собственности». На государственном уровне стали разрабатываться трехлетние программы приватизации. 1992—1994 гг. стали этапом масштабной ваучерной, или чековой приватизации, последующие 1995—1999 гг. — периодом денежной приватизации. Начиная с 2000 г., эксперты отмечают обратную тенденцию — рост влияния государства в экономике. Масштаб государственного присутствия в 2000-е гг. увеличивался за счет активизации компаний с государственным участием, укрупнения и объединения активов, создания государственных корпораций. Кризис 2008—2009 гг. привел к дальнейшему усилению и росту прямого участия государства, в том числе за счет проведения антикризисных мер. По разным оценкам, доля государства в экономике выросла к концу 2009 г. до 35—50%. По окончании острой фазы кризиса вновь произошел поворот к активной, так называемой «структурной» приватизации, призванной снизить прямое участие государства в экономике, повысить конкурентоспособность предприятий и их эффективность, привлечь дополнительные инвестиции. Политика «новой приватизации», во многом ставшая ответом на прошедший кризис, закреплена в Основных направлениях бюджетной политики РФ на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг., где ежегодные доходы от приватизации прогнозируются на уровне около 300 млрд руб. Многие исследователи процессов приватизации приходят сегодня к выводу о существовании цикличности уровня государственного вмешательства в экономику. *Источник: Радыгин А. Государство и разгосударствление: риски и ограничения «новой приватизационной политики» / А. Радыгин, Ю. Симачев, Р. Энтов // Вопросы экономики. № 9. 2011.*

В отличие от развитых стран, эффективность приватизации в менее развитых экономиках остается под большим вопросом. Если для развитых стран в качестве положительных последствий в долгосрочном периоде большинство исследователей признают рост выпуска, инвестиций и прибыльности приватизированных компаний¹, то для развивающихся и переходных экономик ситуация не столь однозначна. Эффективность функционирования приватизированных предприятий зависит от развития рыночных институтов, доступности капитала

¹ См.: Megginson W., Netter J. (2001). From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization // Journal of Economic Literature. V. 39. № 2 ; González-Páramo J.-M., Hernández De Cos P. The Impact of Public Ownership and Competition on Productivity. KYKLOS. V. 58. № 4. P. 495—517.

и квалификации менеджеров. Немаловажную роль играют действия государственных органов и механизмы продажи предприятий. Исследования показывают, что приватизация может быть эффективна, если она дополняется государственным регулированием и политикой стимулирования конкуренции, и включена в более широкий процесс структурных реформ.

9.4. Контрактация

В настоящее время наиболее распространенной формой приватизации в странах со сложившейся рыночной экономикой является контрактация. Как показано в параграфе 2.2 (табл. 2.3), доля государственных финансов в валовом внутреннем продукте развитых стран в последние десятилетия принципиально не меняется. Иными словами, для этих стран стала характерной относительно стабильная сфера ответственности государства за аллокационные и перераспределительные процессы, тогда как сфера его производственной активности скорее сокращается. Такое сочетание достигается за счет государственных заказов и закупок.

Широкое распространение контрактации привело к формированию «полугосударственного» сектора, который образуют частные коммерческие и некоммерческие организации, производственные программы которых в значительной или даже преобладающей части ориентированы на государственные контракты. Рыночное поведение таких организаций определяется не столько непосредственными проявлениями спроса со стороны индивидов, сколько политикой государства, выраженной в спросе со стороны общественного сектора.

Заключение контрактов с поставщиками товаров, в которых нуждалось государство, всегда было важной составной частью экономической деятельности в общественном секторе. Например, мебель, канцелярские принадлежности и т.п. для государственного аппарата обычно закупались в частном секторе. То же относится к поставке обмундирования для армии, а часто — и к поставке вооружений. Однако наем государственными органами частных фирм для оказания населению услуг, которые прежде традиционно оказывали организации общественного сектора, — явление сравнительно новое. Если раньше на основе контрактов в основном достигалось обеспечение общественного сектора условиями его собственного функционирования (формирование элементов материальных затрат), то теперь все более обычным становится использование контрактов для замещения общественного сектора частным в процессе обслуживания конечных потребителей.

Решающее значение при использовании данной формы приватизации имеет характер контрактов, особенно отражение в них интересов

потребителей. При отсутствии конкуренции между потенциальными поставщиками вероятна фиксация в контракте неоптимального уровня издержек и велика опасность коррупционных сговоров. Однако даже если конкуренция достаточно интенсивна, многое зависит от способности покупателя (государственного органа) зафиксировать в контракте однозначные требования ко всем существенным аспектам предстоящей деятельности.

Контрактация имеет смысл прежде всего потому, что предприниматель гораздо более бюрократа заинтересован в экономии. Однако, если, например, в контракте указан объем услуг, но недостаточно конкретно оговорены их качественные параметры, ближайшим резервом экономии может оказаться снижение качества. Когда услуги оказываются под прямым административным контролем правительственного агентства, существует политическая зависимость производителей от настроений конечных потребителей, пусть даже она зачастую слаба. Частный производитель, работающий по контракту, вправе строить свои отношения с конечными потребителями по собственному усмотрению, если он не нарушает закон и контракт.

Если речь идет об уборке мусора, поставке питания пациентам больницы и даже пожарной охране, соответствующие требования к качеству удается сформулировать достаточно четко, так что выполнение таких требований можно контролировать с высокой степенью надежности. Именно в тех областях и видах деятельности, где наличествуют операционально выражаемые требования к качеству, наблюдаются наибольшие достижения в использовании контрактации и квазирынков. Однако, например, в сферах народного образования и здравоохранения формально, четко и всесторонне описать требования к качеству, как правило, не представляется возможным.

Это не означает, однако, что перспективы для контрактации здесь отсутствуют. Даже если требования к конечным результатам деятельности не поддаются формализованному описанию, существуют два пути эффективного использования отношений контрактного типа.

Во-первых, на контрактной основе, как правило, целесообразно формировать отдельные факторы и условия достижения конечных результатов. Этот путь является, по сути, традиционным. Например, хотя качественные требования к состоянию обороны страны нелегко сформулировать однозначно, но требования к конкретным единицам вооружений специфицируются с необходимой точностью, и именно на этой основе издавна заключаются контракты на производство военной техники с частными поставщиками, конкурирующими между собой. Для чистых общественных благ, таких, как оборона, в целом довольно типично, что окончательная «сборка» элементов, формирующих благо, происходит в общественном секторе, тогда как многие из этих элементов эффективно производятся по контракту.

Во-вторых, если речь идет не об общественных благах, а об услугах, потребляемых индивидуально (но обычно обладающих значительными позитивными экстерналиями), решению проблемы качества может способствовать вовлечение конечных потребителей в контрактные отношения. Для этого необходимо, чтобы не только правительственные агентства, но и сами потребители имели свободу выбора услуг и их поставщиков, конкурирующих между собой. Данная идея лежит в основе так называемых *ваучерных систем*.

Например, агентство, финансирующее школьное образование, может вместо заключения контрактов непосредственно со школами предоставить семьям образовательные ваучеры, т.е. финансовые поручительства на определенную сумму, которая будет выплачена той школе, которую выберет семья. В этом случае реализуется подход, свойственный контрактации в целом: сохранение ответственности общественного сектора за финансирование деятельности сочетается с его полным или частичным замещением как производителя¹. При этом вместо обычного контракта между государственным органом и поставщиком услуг (в данном случае школой) возникает, по существу, система контрактов.

Среди них имеются два различных типа обязательств. К одному типу относятся унифицированные обязательства государства перед конечными потребителями (семьям возмещаются расходы на образование в пределах оговоренного лимита). Именно эти обязательства называются ваучерами. Контракты другого типа заключаются без прямого участия государства между отдельными семьями и учебными заведениями. Такие контракты представляют, по сути, частный случай добровольного рыночного взаимодействия на рынке с субсидируемым спросом. Они предполагают, в принципе, обычный рыночный механизм селекции качества: потребители, не удовлетворенные работой какой-либо школы, способны обратиться к ее конкурентам.

Контрактация, при которой непосредственным покупателем услуг выступает государственный орган, как правило, предполагает монополию. Это делает рыночный механизм уязвимым, даже если на стороне поставщиков наличествует реальная конкуренция. Ваучерные системы, в принципе, позволяют ввести конкуренцию и на стороне покупателя (значение этого обстоятельства, разумеется, зависит от того, имеется ли конкуренция поставщиков).

¹ С помощью ваучеров можно финансировать не только частных производителей, но и учреждения государственного сектора (это происходит, например, если родители ученика передают ваучер в государственную школу); более того, условия, на которых выпускаются ваучеры, могут ограничивать выбор только государственными учреждениями. В этом случае имеет место вариант квазирыночных отношений, о которых говорится в следующем параграфе. Однако принцип, лежащий в основе ваучерных систем, проявляется яснее всего, когда они представляют собой вариант контрактации.

Разновидности ваучерных систем используются в различных системах государственного страхования. В частности, это относится к применяемой в России системе обязательного медицинского страхования, в которой роль ваучера выполняет полис, передаваемый пациентом медицинскому учреждению. Непосредственное воздействие потребительского выбора, вообще говоря, способствует более эффективной аллокации ресурсов.

Однако эффективность использования ваучеров ограничивается влиянием информационной асимметрии. Важна способность конечных потребителей адекватно оценивать качество предлагаемых услуг; в противном случае интересы потребителя могут быть защищены менее, чем когда выбор возложен на государственный орган.

Другой существенный фактор — административные издержки. Так, инициаторы эксперимента по введению образовательных ваучеров, проводившегося в Кенте (Великобритания) в начале 1990-х гг., столкнулись с ростом затрат. На уровне отдельной школы конкуренция породила заинтересованность в экономии, но администрирование системы в целом оказалось весьма дорогостоящим.

Результаты данного эксперимента, разумеется, не дают оснований отвергать ваучерный подход в принципе (выше отмечалось, что он успешно применяется, например, в сфере медицинского страхования). В то же время эти результаты привлекают внимание к проблеме, значимой не только для ваучерных систем, но и для контрактации в целом. Если характер приватизируемых функций предполагает сложные механизмы взаимодействия контрактора с государственными органами, то административные издержки способны приобретать решающее значение. Повседневный детальный мониторинг усилий контрактора зачастую технически невозможен (точнее, требует запретительно высоких затрат). В таких обстоятельствах непосредственную значимость приобретает задача управления поведением исполнителя (проблема принципала — агента¹). Она имеет место, если, проектируя контракт, невозможно предотвратить последующую ситуацию информационной асимметрии, которая возникает в ходе его выполнения. Так, государственному органу, заключающему соглашение с частным контрактором, может быть недоступна адекватная информация о том, сколь велики фактические усилия контрактора или какой отрицательной полезности (издержкам) для контрактора эти усилия эквивалентны, или и о том и другом вместе. Проблема управления поведением исполнителя связана с информационной асимметрией при построении контрактов.

¹ Эта общая микроэкономическая проблема существенна не только для экономики общественного сектора. Кратко, она сводится к тому, что «заказчик» (принципал) в силу информационной асимметрии не в состоянии полностью контролировать действия «исполнителя» (агента), вследствие чего возникают потери в эффективности.

Эта проблема не является актуальной, если между усилиями контрактора и достигаемым результатом имеется и легко фиксируется однозначная зависимость. В этом случае контракт может предусматривать оплату, непосредственно соответствующую результату (например, выплату фиксированной суммы за тонну вывезенного мусора). Однако выполнение функций, ответственность за которые несет государство и которые, в принципе, способны приватизироваться, нередко зависит от внешних, в том числе с трудом прогнозируемых, факторов.

Так, результативность лечебно-профилактической работы отражает не только усилия медиков, но и многие другие условия. Контракт на создание принципиально нового образца военной техники не может включать детального описания еще не разработанной модели и безукоризненную оценку предстоящих издержек. В подобных случаях заранее не удастся определить, с какими трудностями столкнется контрактор, каких усилий от него потребует преодоление этих трудностей и сколько эти усилия будут стоить. Таким образом, значимым оказывается риск и его распределение между сторонами, вступающими в контрактные отношения.

Если имеет место проблема принципала — агента, то, при прочих равных условиях, неизбежны потери эффективности по сравнению с ситуацией, когда эта проблема отсутствует. Вместе с тем существенна задача рационального выбора между различными субоптимальными решениями. С этой точки зрения представляют интерес типы контрактов.

Контракт с фиксированной ценой применяется, когда результаты и издержки в достаточной степени предсказуемы (приводившийся выше пример фиксированной оплаты за тонну вывезенного мусора).

Контракт типа «издержки плюс прибыль» предусматривает, что сумма оплаты заранее не устанавливается, а заказчик расплачивается с поставщиком исходя из уровня фактических издержек, добавляя к ним прибыль на оговоренных контрактом условиях (например, пропорционально издержкам). Как бы ни увеличивались затраты поставщика, заказчик вынужден их полностью возмещать, так что поставщик не несет никакого риска.

Контракт с разделением затрат предполагает иную схему. Предварительно определяется базовая сумма оплаты, которая гарантируется поставщику, а в случае превышения этой суммы дополнительные издержки делятся между заказчиком и поставщиком в той или иной пропорции, согласованной в рамках контракта. Иначе говоря, риск непредусмотренного повышения расходов разделяется между участниками контракта. Этот вид контрактов стимулирует производителя (поставщика) добиваться экономии, тогда как контракты типа «издержки плюс прибыль» создают заинтересованность скорее

в увеличении затрат, чем в их сокращении. Поэтому контракты с разделением затрат нередко называют стимулирующими контрактами.

Контракт «издержки плюс прибыль» приемлем только при очень высокой величине риска и невозможности найти надежного поставщика, согласного разделить риск. Очень часто наилучшим вариантом оказывается стимулирующий контракт, предусматривающий разделение затрат, причем чем значительнее риск, тем, при прочих равных условиях, большую долю дополнительных издержек приходится брать на себя государству.

Описанные виды контрактов применяются обычно, когда недостаточная информация о предстоящих издержках. В то же время существенным бывает и недостаток информации о составе конкретных услуг, которые предстоит оказать, откликаясь на нужды конечных потребителей. Так, при заключении контракта между государственным органом и медицинским учреждением не всегда можно точно учесть предстоящие изменения в заболеваемости. Это означает, что количество и качество конкретных услуг, которые потребуются пациентам, не вполне предсказуемо.

В подобной ситуации имеется несколько вариантов действий. Государственный орган может использовать **контракт типа «издержки в расчете на услугу»**, который предусматривает установление расценок на отдельные услуги и оплату исходя из их фактического объема. Подобные контракты зачастую необходимы, но их недостаток состоит в том, что подобно контрактам типа «издержки плюс прибыль» они стимулируют рост затрат. Например, у больницы, заключившей такой контракт, появляется заинтересованность проводить как можно больше дорогостоящих лечебных процедур, даже если не все они объективно необходимы. Поэтому контракты типа «издержки в расчете на услугу» предполагают тщательный, подчас дорогостоящий контроль достоверности и обоснованности объема оказываемых услуг.

Другим вариантом является **блочный контракт**. Он предусматривает фиксированную величину оплаты независимо от объема фактически оказанных услуг (плата иногда может изменяться при изменении численности лиц, пользующихся правом на обслуживание, и других параметров, на которые поставщик не способен влиять). Например, больница может получать фиксированную сумму на год, а поликлиника — ассигнования, зависящие от численности жителей в зоне ее обслуживания, но не от количества фактически оказанных ею услуг. Блочный контракт освобождает заказчика (государственный орган) от риска, возлагая его на поставщика услуг и заставляя последнего искать резервы экономии. Однако, если риск объективно велик, цена, которая обеспечила бы предложение со стороны конкурирующих между собой потенциальных поставщиков, может оказаться чрезмерно высокой.

В ряде случаев удовлетворительное решение дает **контракт типа «издержки и объем»**, который фактически представляет собой комбинацию блочного контракта и контракта «издержки в расчете на услугу». Устанавливаются некоторые базовые количественные и качественные характеристики обслуживания, в пределах которых поставщик обязан оказывать услуги за счет фиксированных ассигнований, как при блочном контракте. В то же время, если возникает потребность выйти за рамки базовых характеристик (например, в силу резкого роста заболеваемости больницы приходится оказывать гораздо больше услуг, чем первоначально предполагалось), то дополнительные расходы возмещаются по типу контракта «издержки в расчете на услугу».

Выбор формы и параметров контракта, наиболее подходящих для решения той или иной конкретной задачи, во многом зависит от состояния рынка, на котором заказчики взаимодействуют с поставщиками, в частности от особенностей провалов рынка, с которыми приходится сталкиваться. Однако, как бы то ни было, описанные выше основные типы контрактов дают довольно широкие возможности для воздействия государственных органов на своих потенциальных поставщиков в интересах избирателей-налогоплательщиков.

9.5. Квазирынки

В условиях контрактации партнерами общественного сектора, берущими на себя за плату часть возложенных на него функций, становятся предприятия и организации, не находящиеся в собственности государства. Наряду с этим внутри самого государственного сектора в ряде случаев формируются квазирынки на основе разделения покупателя и поставщика. В результате непосредственно в этом секторе возникает конкуренция рыночного типа, позитивно влияющая на аллокационную и X-эффективность.

Наибольшее развитие квазирынки получили в национальной системе здравоохранения Великобритании. Большинство медицинских стационаров в этой стране принадлежит государству. До разделения покупателя и поставщика бюджет покрывал затраты на их содержание практически независимо от эффективности использования ресурсов. Население, как правило, пользовалось услугами ближайших больниц. На общем фоне процессов приватизации возник интерес к конкурентной ситуации и в сфере здравоохранения, однако в силу особенностей этой сферы, обусловленных в конечном счете информационной асимметрией, смена собственника и даже контрактация представлялись нецелесообразными. В результате был избран следующий подход.

Территориальные органы здравоохранения были освобождены от непосредственного повседневного руководства работой больниц.

Вместо этого они стали выступать в роли покупателей (заказчиков) медицинских услуг для населения. Территориальный орган закупает услуги у поставщиков, т.е. больниц, находящихся чаще всего в государственной собственности. Однако финансирование медицинского учреждения теперь зависит от того, какие контракты ему удалось заключить. Больницы конкурируют друг с другом в сфере заключения контрактов (в большинстве районов Великобритании характер расселения и дорожной сети позволяет избегать «прикрепления» пациента к одной-двум транспортно доступным больницам). Чтобы такая конкуренция стала возможной, медицинские учреждения были наделены значительно большей, чем прежде, административной самостоятельностью¹.

В условиях квазирынка и заказчик (покупатель), и поставщик (продавец) принадлежат к общественному сектору, однако их интересы достаточно четко разделены. Территориальный орган (агентство), в принципе, действует так, как действовал бы пациент, приобретающий услуги с помощью ваучера, но отличается от него значительно большей информированностью. Если же производство в общественном секторе организуется без использования квазирынков, агентство вынуждено постоянно представлять интересы как потребителей, так и производителей, хотя они заведомо разнонаправлены. Так, при прочих равных условиях, больница заинтересована максимизировать свой бюджет при умеренном объеме услуг, тогда как пациенты заинтересованы в получении при данном бюджете максимального объема услуг высокого качества.

Вообще говоря, агентство призвано выступать в роли арбитра во взаимоотношениях потребителей и производителей. Однако, во-первых, в силу наличия провалов государства способность успешно выполнять эту роль, в принципе, не очевидна, а во-вторых, коль скоро агентство непосредственно организует производство, оно имеет тенденцию разделять интересы производителей (например, при всех обстоятельствах избегать снижения занятости в учреждениях). Идея квазирынка состоит в том, чтобы побудить агентства сосредоточиться на защите интересов потребителей, передав функции арбитра рыночным силам.

Таким образом, в рамках государственного сектора конструируется некий аналог «невидимой руки», благодаря которой эффективная аллокация достигается за счет взаимодействия самостоятельных

¹ Постепенно расширение самостоятельности больниц как государственных учреждений стало дополняться переводом все большего их числа в разряд трастов, т.е., по существу, самоуправляемых некоммерческих структур. Больница, функционирующая в форме траста, строго говоря, не является объектом государственной собственности, но, безусловно, не относится к частнопредпринимательскому сектору и действует под контролем государства.

участников, имеющих противоположные интересы и находящихся в конкурентной среде. Возможности и результативность использования квазирынков зависят от того, насколько выполняются названные условия. Самостоятельность производителей и противостояние их интересов интересам государственных агентств, представляющих потребителей, могут лимитироваться по политическим мотивам, например, когда речь идет о силовых структурах. Политические соображения способны влиять также на реальные масштабы конкуренции (например, ограничивая готовность муниципалитета заказывать услуги организациям, расположенным за пределами данной юрисдикции), кроме того, конкуренция иногда сдерживается техническими условиями (когда имеет место естественная монополия). Однако, если оставить в стороне последнее обстоятельство, а также неоднозначные последствия введения квазирынка на величину административных издержек, с собственно экономической точки зрения квазирынки имеют несомненные преимущества перед более традиционными вариантами организации производства в общественном секторе.

9.6. Типы организаций

Как показано в заключительной части параграфа 9.1, проблема организации производства для общественного сектора, по существу, сводится к выбору механизмов, с помощью которых государство, не ограничиваясь финансовым стимулированием (или дестимулированием), непосредственно определяет спектр допустимых (разрешенных, предписываемых) аллокационных решений производителя. Если речь идет об отдельных аллокационных решениях, требования к ним фиксируются контрактами, однако частный контрактор, вообще говоря, волен, во-первых, принимать или отвергать предложения государственного органа, выступающего в роли покупателя, и, во-вторых, избирать иные варианты действий при выполнении заказов других контрагентов. Между тем в ряде случаев требуется устанавливать *стабильные рамки аллокационного поведения организации*, которые в определенной мере препятствовали бы реагированию на рыночную конъюнктуру общепринятым для частных фирм образом.

Так, если частное предприятие строит свою производственную программу и ценовую политику исходя из конъюнктуры и собственных производственных возможностей, то, например, государственные больницы в большинстве стран обязаны оказывать тот набор медицинских услуг, который предусмотрен законом, и при этом не вправе заниматься какой-либо иной деятельностью и самостоятельно устанавливать цены.

С точки зрения характера аллокационных ограничений, о которых идет речь, различаются частные предприятия, государственные

предприятия, государственные некоммерческие организации и частные (негосударственные) некоммерческие организации.

Частные предприятия, по общему правилу, свободны в выборе решений, которые способны приносить им доход. Спектры этих решений ограничиваются посредством *регулирования*, но оно касается преимущественно конкретных сфер деятельности, технологий, типов сделок и т.п. В принципе, статус предприятия наиболее благоприятствует быстрой перестройке производства в соответствии с тенденциями спроса и возможностями достичь экономии. Частное предприятие — наиболее типичный поставщик товаров и услуг в рыночной экономике, в том числе и в роли контрактора общественного сектора. Для использования иных форм организаций (иными словами, для введения дополнительных ограничений) государству требуются специальные основания.

С этой точки зрения наиболее уязвимы *государственные предприятия*. Если государство рассматривает принадлежащее ему предприятие в качестве источника дохода (прибыли) и, не вмешиваясь в повседневное принятие решений, довольствуется правом заменять администрацию в случае неудовлетворительной работы, то, несмотря на принадлежность к общественному сектору, предприятие действует во многом как частное. Особенность контрактов между государственными органами и государственными предприятиями на поставку товаров и услуг состоит в том, что в распоряжении заказчика находятся рычаги воздействия на поставщика, не сводящиеся к контракту как таковому. Если предметом контракта является поставка товара в условиях, когда отсутствуют существенные провалы рынка (например, государственный орган закупает оргтехнику либо канцелярские принадлежности), то данная особенность является скорее недостатком. Однако если провалы рынка весьма значимы, недостаток в ряде случаев превращается в достоинство. Вместе с тем в той мере, в какой государство, используя права собственника, не позволяет производителю ориентироваться на рыночную конъюнктуру, в деятельность предприятия привносятся некоторые черты *некоммерческой организации*. Эти организации подвержены стабильным ограничениям двух типов. Первое из них — *соответствие деятельности конкретной миссии*, которая фиксируется в момент создания организации (например, безвозмездно оказывать медицинскую помощь больным туберкулезом, проводить научные исследования определенного характера и т.д.). Второе ограничение — *запрет на распределение прибыли* между лицами, учредившими организацию либо в ней работающими (прибыль может образовываться, но должна инвестироваться с целью лучшего выполнения миссии, например, на закупку оборудования и т.п.). Первое ограничение препятствует свободному реагированию на рыночную конъюнктуру, второе снижает заинтересованность в таком реагировании для лиц, контролирующих организацию.

Для государственных некоммерческих организаций (учреждений) рамки самостоятельного принятия аллокационных решений особенно узки. Они задаются не только стабильными ограничениями двух названных типов, но и административными предписаниями в отношении текущей деятельности. Государственные органы в данном случае предъявляют требования не только и не столько к достигаемому результату (производимому товару, услуге), сколько к процессу деятельности (например, программам, расписанию занятий, методикам, применяемым в учебном заведении).

Финансирование учреждения также, как правило, определяется не конкретными результатами деятельности (они зачастую с трудом поддаются точной оценке и тем более прогнозированию), а объемом и структурой выполняемой работы, причем направления этой работы и ее основные качественные параметры планируются государственными органами¹.

Негосударственные некоммерческие организации создаются по инициативе лиц, готовых затрачивать силы и средства на деятельность, отвечающую миссии организации, без расчета на прибыль. Эти организации непосредственно не принадлежат к государственному сектору, и вместе с тем их взаимоотношения с этим сектором строятся иначе, чем у частных предприятий.

Негосударственные некоммерческие организации подобно общественному сектору действуют в зонах провалов рынка и играют значительную роль в обеспечении потребителей коллективными благами. Именно это побуждает создавать специфические институциональные рамки их деятельности. Чем более развит так называемый *третий сектор*, к которому относятся эти организации², тем, при прочих равных условиях, меньшая нагрузка ложится на общественный сектор. Это оправдывает предоставление данному сектору налоговых льгот. Вместе с тем во многих случаях негосударственные некоммерческие организации успешно выступают партнерами общественного сектора на основе контрактации.

Когда требования к результатам, которых предстоит достичь, не удастся вполне операционально зафиксировать в контракте, а улучшение качественной стороны работы имеет приоритетное значение по сравнению со снижением затрат, то, как было показано, заключение контрактов с фирмами, стремящимися к максимизации прибыли, далеко не всегда оправданно. Если же в качестве контрактора выступает негосударственная некоммерческая организация, успешно

¹ До определенной степени это справедливо, в том числе в ситуации квазирынка, хотя поставщик становится в ней самостоятельным участником процесса планирования, что предполагает неполную адекватность для него статуса государственного учреждения и некоторое сближение с негосударственными некоммерческими организациями.

² Об организациях третьего сектора уже говорилось в гл. 1.

выполняющая миссию в той области, в которую предполагается направить дополнительные общественные расходы, зачастую имеет смысл привлекать ее в качестве партнера. Это оправдано, если имеются свидетельства реальной приверженности организации тем целям, ради которых она создана, например, заботе о престарелых и инвалидах. Получив государственные средства, она способна расширять свою деятельность, замещая производство в общественном секторе. Такое решение имеет ряд преимуществ. Подобно государственным учреждениям, негосударственные некоммерческие организации ограничены в своих аллокационных решениях, но по сравнению с первыми нередко точнее воспринимают нужды тех, кого они обслуживают, и более склонны к разнообразию, индивидуализации своей работы. Кроме того, они менее подвержены вмешательству в текущую деятельность. Наконец, государственные средства зачастую дополняются в этих организациях частными, а оплачиваемый труд наемного персонала — добровольной неоплачиваемой работой тех, кто стремится помочь в выполнении миссии. В то же время с точки зрения стремления к экономии негосударственные некоммерческие организации обычно проигрывают по сравнению с предпринимательскими фирмами, а с точки зрения реагирования на изменения политики — уступают государственным учреждениям. Эти обстоятельства необходимо учитывать, выбирая наиболее предпочтительные варианты расходования общественных средств. В любом случае привлечение негосударственной некоммерческой организации к их использованию предполагает, что она обладает должной репутацией, а контракт между нею и государственным органом четко определяет обязательства каждой из сторон.

9.7. Партнерство государственного и частного секторов

Во многих отраслях экономики, традиционно находящихся в сфере ответственности государства¹, все чаще возникают новые формы взаимодействия государства и бизнеса, основанные на партнерских отношениях. Термин «государственно-частное партнерство» (ГЧП) происходит от английского *Public-Private Partnership (PPP)*. В русскоязычных публикациях можно встретить и другой перевод: частно-государственное партнерство (ЧГП). К настоящему моменту единое общепринятое определение ГЧП отсутствует даже в тех странах, где оно зародилось и весьма успешно развивается. Сегодня ГЧП — это понятие, которое охватывает множество различных форм сотрудничества между

¹ Жилищно-коммунальное хозяйство, социальная сфера, транспорт, наука, культура и др.

государственным и частным сектором для достижения социальных целей. В широком смысле под ГЧП понимают любые совместные инициативы государства и бизнеса, при условии, что обе стороны вносят какие-либо ресурсы и участвуют в планировании и принятии решений¹.

Более узкое определение характеризует ГЧП как совместные усилия государственного и частного секторов, направленные на решение общей задачи в рамках устойчивых общественных институтов. Отметим, что субсидии (помощь) частному сектору со стороны государства или помощь государственному сектору со стороны бизнеса не относятся к ГЧП². Мы будем придерживаться более узкого определения ГЧП.

Следует особенно подчеркнуть, что ГЧП не является самоцелью, а лишь инструментом решения социально значимых задач. Кроме того, ГЧП предполагает взаимный обмен ресурсами и разделение ответственности, а не односторонний поток. При этом под ресурсами могут пониматься не только материальные или денежные средства, но также определенные навыки (эффективного управления) и знания (особенностей рынка) и т.д. Не обязательно вклады частного и государственного секторов должны быть равноценными.

Отметим, что существуют два принципиально разных подхода к роли ГЧП. Первый исходит из того, что это альтернативный источник финансирования государственных проектов, не являющийся ни институтом приватизации, ни институтом национализации, а лишь формой оптимизации исполнения государством своих обязанностей перед обществом. ГЧП, таким образом, рассматриваются как партнерства, создаваемые на границе государственного и частного секторов. Важно, что ГЧП определяется как полноценная замена приватизации, позволяющая реализовать потенциал частнопредпринимательской инициативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции государства в социально значимых секторах экономики — с другой. В рамках данного подхода голландские специалисты в области государственного управления В. Хаам и Дж. Копенхам предложили следующее определение:

«ГЧП — продолжительная кооперация между участниками частного и государственного секторов, в рамках которой совместно разрабатываются продукты и услуги, а также распределяются риски, издержки и ресурсы, связанные с предоставлением этих продуктов и услуг»³.

¹ Strohmeier R. Public Private Partnership in SSI Promotion. An Assessment of the Roles of Chambers and Trade Associations in Different Countries. June 2000 WP Institute of Small Business at University of Goettingen.

² OECD «Public Private Partnership for Research and Innovation: an Evaluation of the Austrian Experience». 2004.

³ Van Ham H., Koppenjan J. Building public-private partnerships: assessing and managing risks in port development // Public Management Review. V. 3. Iss. 4. December 2001. P. 593—616.

Другой подход основан на предположении, что ГЧП — это одна из форм приватизации, а сам термин — всего лишь уловка, цель которой — замаскировать такие явления как приватизация или работа по контракту, где заказчиком выступает государство, а исполнителем — предприятия частного сектора¹. Основанием для такого понимания ГЧП стал опыт стран с развитой экономикой, где частным компаниям, реализующим совместные с государством проекты, передавались крайне широкие полномочия, а ряд контрактов допускал передачу активов от государства в собственность частному сектору.

Определения ГЧП

Европейский инвестиционный банк (European Investment Bank): ГЧП — общий термин для отношений между предпринимательским сектором и структурами государственного сектора с целью привлечения ресурсов и кадрового потенциала частного сектора для оказания помощи в производстве общественных благ и услуг.

Стэндард энд Пурс (Standard and Poor's): ГЧП — это любое средне- или долгосрочное соглашение между частным и государственным сектором, основанное на разделении рисков и доходов, а также на объединении ресурсов и компетенций.

В. Варнавский: ГЧП — это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг.

Е. Коровин: ГЧП — среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение политических задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод.

Закон г. Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»: «ГЧП — это взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных».

Источники: EIB, The EIB's Role in Public-Private Partnerships (PPPs) // European Investment Bank. Luxembourg. 2004.

Standard and Poor's, Public Private Partnerships: Global Credit Survey // Standard and Poor's. New York. 2005.

Варнавский В. Г. Частно-государственное партнерство // «Экспертный канал "Открытая экономика"». URL: http://www.opec.ru/article_doc.asp?d_no=50578.

¹ Работы сторонников данного подхода: Linder S. Coming to terms with the public-private partnership: A grammar of multiple meanings // American Behavioral Scientist. № 43(1), 1999. P. 35—51 ; Savas E. S. Privatization and Public Private Partnerships New York : CQ Press, 2000.

Как бы то ни было, благодаря своим преимуществам ГЧП активно реализуются во многих странах. Государственному сектору они выгодны, так как позволяют привлекать дополнительные ресурсы (финансовые, кадровые, технологические), снижают давление на государственный бюджет, улучшают качество управления проектами в социально значимых сферах, позволяют использовать инновационные технологии, разработанные частными предприятиями. Бизнесу участие в партнерствах обеспечивает доступ к секторам и проектам, ранее закрытым для частных компаний, предоставляет возможность долговременного размещения инвестиций под государственные гарантии, зачастую приносит неэкономические выгоды в результате участия в проектах.

Тем не менее, как любой инструмент государственной политики, ГЧП несет с собой некоторые *риски*. Так, государство сталкивается с проблемой асимметрии информации при передаче прав частному сектору, и как следствие, возможностью несоблюдения договора, нецелевого использования имущества, экономии на ремонте, небрежной эксплуатации объектов и т.д. Частный сектор, принимая на себя различные риски (строительные, операционные, финансовые и т.д.), оказывается незащищенным перед лицом таких экономических факторов, как кризисы, резкие колебания курсов национальных валют, не говоря уже о форс-мажоре.

Традиционно ГЧП функционируют в сфере создания, модернизации, содержания и эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры — это, в частности, строительство автодорог, портов и т.п. К этому инструменту также прибегают для финансирования и управления объектами в сфере электроэнергетики, жилищно-коммунального хозяйства, телекоммуникаций и др. В последнее время все больше проектов поддерживается в таких сферах, как здравоохранение, образование, наука и инновации, и даже — национальная обора (см. вставку ниже).

Федеральные научно-исследовательские центры в США

Федеральные научно-исследовательские центры являются особыми организациями, обеспечивающими потребности правительства США в исследованиях и разработках. В 2005 г. в США насчитывалось 37 Федеральных научно-исследовательских центров (из них 10 находилось в ведении Министерства обороны, 16 — Министерства энергетики, 5 — Национального научного фонда, и по одному в ведении Министерства здравоохранения,

НАСА, Комиссии по ядерному регулированию, Министерства транспорта, Федерального казначейства и Министерства внутренней безопасности). Впервые Федеральные научно-исследовательские центры были созданы во время Второй мировой войны в основном на базе университетов в целях осуществления специализированных исследовательских работ в области национальной обороны. После войны часть лабораторий были формально выведены из состава университетов, и управление ими было передано некоммерческим организациям либо промышленным компаниям. Так, например, управление центром Oak Ridge National Laboratory в 1945 г. было передано компании Monsanto Chemical, позднее ее сменяли другие организации, а в настоящее время центром управляет компания UT-Battelle LLC.

Уникальность центров как организаций состоит в том, что они финансируются напрямую курирующими их Федеральными агентствами/министерствами, а управляются организациями негосударственного сектора: университетами и колледжами (16 центров), другими некоммерческими организациями (17 центров) или промышленными компаниями (4 центра) на основе долгосрочных контрактов. Принципы и условия взаимодействия между Федеральным агентством/министерством, в ведении которого находится центр, самим Центром и управляющей компанией определяются в рамках долгосрочных контрактов.

Источник: Засимова Л. С. Управление федеральными научно-исследовательскими центрами в США// Инновации. № 10 (87). 2005.

Сегодня провести типологию ГЧП крайне сложно, так как существует множество различных форм, которые можно рассматривать в качестве партнерств. Основными дифференцирующими параметрами являются: распределение рисков, уровень обязательств государственного и частного секторов, продолжительность отношений во времени, право собственности на активы, в том числе нематериальные. Различают ГЧП, связанные с передачей части прав (от государственного сектора к частному, или наоборот) на уже существующие объекты, и возникающие для создания новых объектов (так называемые *Greenfield projects*). Наибольшее распространение получили следующие формы партнерств.

Строительство — управление — передача (англ. *BOT — Build, Operate, Transfer*). Эта форма ГЧП подразумевает, что объект создается с нуля, преимущественно за счет средств частного сектора. После завершения строительства частный сектор получает право эксплуатации сооруженного объекта в течение срока, достаточного для окупаемости вложенных средств. По его истечении объект передается государству. Таким образом, частный сектор получает право эксплуатации объекта, но не владения, поскольку собственником объекта остается государство.

Строительство — владение — управление — передача (англ. *BOOT — Build, Own, Operate, Transfer*). В этом случае частный сектор получает не только право эксплуатации объекта после его строительства, но и

право владения в течение срока действия соглашения. После окончания срока действия договора объект передается государству.

Проектирование — строительство — владение — управление — передача (англ. *DBOOT — Design, Build, Own, Operate, Transfer*). В проектах данного типа частный сектор отвечает не только за строительство создаваемого объекта, но и за его проектирование.

Строительство — владение — управление (англ. *BOO — Build, Own, Operate*) и *Строительство — аренда — владение* (англ. *BLO — Build, Lease, Own*). В отличие от контрактов типа *BOOT* и *BOT*, частная компания становится собственником созданного объекта и не передает его государству. Однако экономическая деятельность частной компании как собственника может регулироваться государством, например, путем установления цен на оказываемые услуги.

Строительство — передача — управление (англ. *BTO — Build, Transfer, Operate*). Эта форма предполагает передачу созданного объекта государству сразу по завершении строительства. Затем он поступает в пользование частного сектора, но право владения остается у государства.

На практике также довольно часто встречаются проекты, имеющие целью не создание нового объекта, а реконструкцию уже существующих. Контрактными формами таких проектов являются: *реконструкция — управление — передача* (англ. *ROT — Rehabilitate, Operate and Transfer*), *реконструкция — аренда/лизинг — передача* (англ. *RLRT — Rehabilitate, Lease/Rent and Transfer*). Данные контракты заключаются на длительный период и содержат большой перечень обязательств, относящихся к инвестициям и обслуживанию объекта.

Наиболее простой формой ГЧП, не подразумевающей инвестиционных обязательств, являются различные *контракты, связанные с передачей функций управления* частному сектору. Право собственности на объект остается у государства, оно же отвечает за инвестиционные решения, тогда как частный сектор берет на себя риски, связанные с эксплуатацией объекта. Этот тип контрактов применяется в тех случаях, когда цены на услуги устанавливаются ниже издержек, как, например, в случае естественных монополий. Как правило, контракты на управление заключаются на непродолжительный срок.

Часто, когда говорят о ГЧП, подразумевают *концессию*, поскольку многие экономисты считают ее базовой и наиболее перспективной моделью ГЧП. Особенность концессии состоит в том, что государство, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции и наделяет его соответствующими полномочиями. Концессионер вносит определенную плату за право пользования государственным имуществом в целях извлечения

прибыли. Право же собственности на выработанную по концессии продукцию передается концессионеру. Механизм концессии позволяет частному предприятию извлекать выгоду от использования объекта, однако он подлежит обязательной передаче в государственную собственность после истечения сроков контракта, который не может быть бессрочным.

В основе концессии всегда есть договорное отношение, она не может функционировать на неформальной основе, неподкрепленной никакими контрактными обязательствами. Формально концессии могут быть оформлены в рамках различных контрактных форм, перечисленных выше — *BOT, BOOT, DBOOT* и некоторых других. Как правило, концессионер несет большую часть рисков проекта, связанных со строительством объекта и его эксплуатацией, чем государство. Объектами концессионных соглашений могут быть не только технологические сооружения, но и нематериальные активы, такие как право радиостанции вещать на определенной частоте в установленное время. В случае концессии основная выгода для частного сектора заключается в получении дохода от права пользования инфраструктурным объектом, и часто нет никакой дополнительной финансовой стимулирующей компоненты со стороны государства.

Современная практика применения ГЧП в России пока реализуется преимущественно в сфере транспортной инфраструктуры (например, управление аэропортами — «Домодедово», топливозаправочный комплекс «Внуково» и т.д., строительство платных автодорог — Западный скоростной диаметр, участки автомобильной дороги М4 «Дон» и др.) или в области предоставления коммунальных услуг на муниципальном уровне (водоснабжение, централизованное теплоснабжение, распределение электроэнергии). Примером ГЧП в инновационной сфере выступает Российская венчурная компания (РВК). Компания исполняет роль государственного фонда венчурных фондов, через который осуществляется государственное стимулирование венчурных инвестиций. РВК вкладывает средства через частные венчурные фонды, создаваемые совместно с частными инвесторами, и таким образом осуществляется финансирование проектов в приоритетных областях.

«Дорогой Автодор»

Созданная в июле 2009 г. на базе Федерального дорожного агентства госкомпания Автодор, в чьих руках будут находиться российские платные дороги, рассказала о своих планах до 2016 г. За это время она собирается построить и реконструировать 1388 км дорог федерального значения, среди которых 235 км автодороги М1 Беларусь, 122-километровый участок трассы М3 Украина, 672 км трассы М4 Дон, 251 км дороги М10, которая соединяет столицы, 53,9 км ЦКАД Московской области и 54 км магистрали, идущей от Казани к границе Казахстана. Шесть лет строительства обойдутся госкомпании в 1,413 трлн руб., 550 млрд руб. из которых планируется

привлечь в форме частных инвестиций, кредитов и облигационных займов. Остальные 863 млрд руб. компания просит у государства — в среднем по 144 млрд руб. в год. Для сравнения: в 2009 г. на ремонт и строительство 1100 км автодорог из федерального бюджета выделено 68,7 млрд руб. А на свое содержание Автодор просит из казны 13,9 млрд руб. До конца 2009 г. на зарплаты примерно 20 сотрудников и аренду помещений выделено 14 млн руб. Но в будущем планируется увеличение штата до 400 человек, и в 2010 г. расходы возрастут до 838,6 млн руб., а в 2016 г. — уже до 3,983 млрд руб.

В июле 2010 г. Автодор собирается приступить к строительству нового выезда из Москвы на трассу М1 в обход Одинцова и первых 58 км дороги на Санкт-Петербург. Стоимость этих проектов оценивается в 23 и 66 млрд руб. Под питерский проект будет привлечено 37 млрд руб. бюджетных денег, на «одинцовскую» дорогу — 10 млрд руб. Запуск этих участков был запланирован на 2012 г. Автодор заверил, что обе дороги будут соответствовать нормам первой технической категории: их сделают бесшумными и с расчетной скоростью движения 120—150 км/ч, с количеством полос от четырех до десяти. К 2011 г. Автодор планировал расширить 23-километровый участок трассы Дон.

Все эти участки станут платными: за проезд по питерской трассе на легковом автомобиле придется заплатить 3,6 руб. за 1 км, за объезд Одинцова — 4,98 руб. за 1 км. Власти обещают, что везде будут предусмотрены альтернативные пути объезда, но вопрос об их качестве остается открытым. По предварительным расчетам, к 2016 г. госкомпания получит 62,8 млрд руб. сборов за проезд, а полностью строительство окупится через 12 лет после начала эксплуатации.

Источник: Авторевю // 16.12. 2009.

Бюджеты ГЧП формируются за счет средств российских и зарубежных частных инвесторов (в том числе банков), Международной финансовой корпорации, Европейского банка реконструкции и развития, а также федеральных программ.

Несмотря на наметившийся в последние годы рост предоставления общественных услуг с использованием ГЧП, существует ряд препятствий — отсутствие достаточной практики управления такими проектами, просчеты в долгосрочном планировании отдачи от проектов, высокие институциональные издержки, связанные с подготовкой документации, проблемы с определением рисков и их покрытием, регулированием тарифов и т.д.

Ключевые понятия

- Приватизация
- Смена собственника
- Аренда
- Контрактация
- Стимулирование частного производства
- Ваучерные системы

- Контракт с фиксированной ценой
- Контракт типа «издержки плюс прибыль»
- Контракт с разделением затрат
- Контракт типа «издержки в расчете на услугу»
- Блочный контракт
- Контракт типа «издержки и объем»
- Квазирынок
- Частные предприятия
- Государственные предприятия
- Государственные некоммерческие организации (учреждения)
- Негосударственная некоммерческая организация
- Концессия
- Государственно-частное партнерство

Вопросы к главе

1. При каких обстоятельствах оправданы общественное финансирование и непосредственная организация производства товаров и услуг в общественном секторе?
2. В каких формах осуществляется приватизация и чем определяется выбор формы?
3. Как строятся контрактные отношения между общественным сектором и частными поставщиками?
4. При каких условиях реализуются преимущества контрактации?
5. Что представляют собой ваучерные системы и каковы предпосылки их успешного использования?
6. Что представляют собой квазирынки, формируемые в общественном секторе?
7. Что такое контракт с фиксированной ценой?
8. Что представляет собой контракт типа «издержки плюс прибыль»?
9. Каковы особенности контракта с разделением затрат?
10. Что такое контракт типа «издержки в расчете на услугу»?
11. Что представляет собой блочный контракт?
12. Каковы особенности контракта типа «издержки и объем»?
13. При каких обстоятельствах целесообразно заключение контрактов на использование общественных средств с частными фирмами, стремящимися к максимизации прибыли?
14. Каковы особенности государственных учреждений?
15. В чем состоят особенности негосударственных некоммерческих организаций?
16. Что общего во всех определениях ГЧП?
17. В каких сферах могут быть организованы ГЧП?
18. Почему государству выгодно создание ГЧП?
19. Почему частный сектор заинтересован в ГЧП?
20. Что такое концессия?
21. Можно ли рассматривать Автодор как пример ГЧП? В чем преимущества и недостатки такой формы организации работы по строительству и эксплуатации дорог в России?

Литература

1. Касселл, М. Как правительства проводят приватизацию / М. Касселл. — М. : Издательство Института Гайдара, 2011.
2. Ле Гранд, Дж. Другая невидимая рука: предоставление общественных услуг на основе выбора и конкуренции / Дж. Ле Гранд. — М. : Издательство Института Гайдара, 2011.
3. Радыгин, А. Государство и разгосударствление: риски и ограничения «новой приватизационной политики» / А. Радыгин, Ю. Симачев, Р. Энтов // Вопросы экономики. — 2011. — № 9.
4. Borlotti, B., Fantini, M., Siniscalco, D. (2004). Privatization around the world: evidence from panel data // Journal of Public Economics. — V. 88, iss. 1—2. — P. 305—332.
5. Connolly, S., Munro, A. (1999). Economics of the Public Sector. Pearson Education Ltd. Ch. 22, 23.
6. Denters, S.A., van Heffen, O., Huisman, J., Klok, P.J. (eds) (2003). The Rise of Interactive Governance and Quasi-Markets (Library of Public Policy and Public Administration), Kluwer Academic Publishers, the Netherlands.
7. EIB. (2004). The EIB's role in public-private partnerships // European Investment Bank, Luxembourg.
8. Gerrard, M. B. (2001). What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? // Finance&Development. — V. 38. — № 3.
9. Gonzáles-Páramo J.-M., Hernández, De Cos P. (2005). The Impact of Public Ownership and Competition on Productivity // KYKLOS. — V. 58. — №. 4. — P. 495—517.
10. Guislain, P. (1997). The Privatization Challenge. The World Bank, Washington, DC.
11. La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R.W. (1998). Law and finance // Journal of Political Economy. — V. 106, iss. 6. — P. 1113—155.
12. Megginson, W. and Netter, J. (2001). From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization // Journal of Economic Literature. — V. 39. — № 2. — P. 321—389.
13. OECD (2004). Public Private Partnership for Research and Innovation: an Evaluation of the Austrian Experience.
14. Oppen, S. (2004). The Political Economy of Privatization: Empirical Evidence from Transition Economies. // KYKLOS. — V. 57., Fasc. 4. — P. 559—586.
15. Parker, D., Kirkpatrick, C. (2005). Privatization in Developing Countries: A Review of the Evidence and the Policy Lessons // The Journal of Development Studies. — V. 41(4). — P. 513—541.
16. Strohmeier, R. (2000). Public Private Partnership in SSI Promotion. An Assessment of the Roles of Chambers and Trade Associations in Different Countries. WP Institute of Small Business at University of Goettingen. June.
17. Van Ham, H., Koppenjan, J. (2001). Building public-private partnerships: assessing and managing risks in port development // Public Management Review. — V. 3, Iss. 4, December. — P. 593—616.

Введение в экономику отраслей общественного сектора

Глава содержит примеры функционирования отраслей, которые полностью или частично относят к общественному сектору, и дает материал для понимания того, какие инструменты использует государство в регулировании этих отраслей.

В результате изучения материалов данной главы студент должен:

знать

- основные причины, особенности и формы государственного регулирования таких отраслей экономики, как образование, наука, здравоохранение, жилье;

уметь

- обосновывать необходимость вмешательства государства в сферы образования, науки, здравоохранения, жилья;

владеть

- навыками анализа последствий государственного регулирования этих отраслей.

10.1. Образование

В этом параграфе мы обсудим вопросы, связанные с необходимостью государственного вмешательства в *сферу образования*, и рассмотрим примеры возможных мер государственной политики, направленных на решение проблем экономической эффективности и справедливости применительно к системе образования на разных ее ступенях.

Обоснование государственного вмешательства. Большинство стран мира значительную часть своих ресурсов направляют на развитие системы образования, на повышение качества образовательных услуг (рис. 10.1).

При этом используются как государственные, так и частные источники финансирования. В среднем в странах ОЭСР около 85% всех средств, выделяемых на финансирование учебных заведений, поступает из государственного бюджета. В то же время в ряде стран существенна и доля частных вложений: в Южной Корее, например, частные инвестиции составляют более 40% всех расходов на образование, в Великобритании, США, Японии — около 30% (табл. 10.1).

Таблица 10.1. Структура расходов на образовательные учреждения по источникам финансирования (% от общего объема расходов), 2008 г.

Страна	Государственное финансирование	Частное финансирование
Финляндия	97	3
Швеция	97	3
Дания	92	8
Италия	91	9
Франция	90	10
Испания	87	13
Чехия	87	13
Германия	85	15
США	71	29
Великобритания	70	30
Япония	66	34
Корея	60	40

Источник: Education at a Glance. OECD. 2011.

Как видно из приведенных данных, государственное финансирование образования является социальным приоритетом даже в тех странах, где участие государства в других сферах социально-экономической жизни общества выражено слабее. При этом правительства всех стран стараются использовать такую модель финансирования, которая позволяла бы обеспечить, с одной стороны, качественный уровень образования, а с другой — эффективное использование выделяемых финансовых ресурсов.

Почему же государство так много внимания уделяет сфере образования и берет на себя существенные расходы по ее финансированию? Отметим, что обучение, прежде всего, приносит определенные выгоды самому человеку. Образованные люди, благодаря полученным

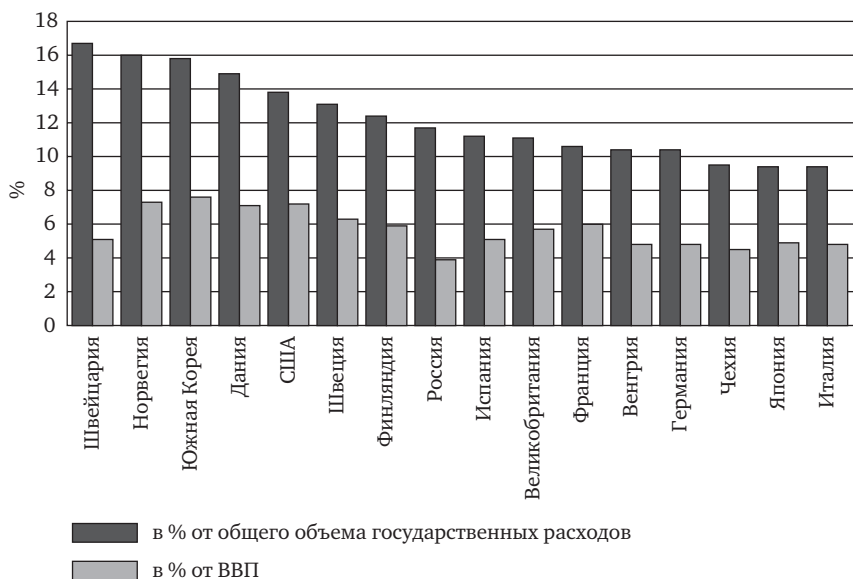


Рис. 10.1. Государственные расходы на образование в 2008 г.

Источник: Education at a Glance. OECD. 2011 ; Финансы России. 2010: стат. сб. Росстат. М., 2010.

знаниям, имеют возможность устроиться на более привлекательную и высокооплачиваемую работу. Кроме того, наличие необходимых знаний у индивида повышает мобильность на рынке труда и позволяет быстрее и проще адаптироваться к постоянно меняющимся условиям работы. Одновременно с этим более высокая заработная плата квалифицированных работников отражает повышение их производительности, а значит, способствует и росту общественного выпуска, что представляет собой несомненную ценность для общества в целом.

В то же время для государства важны и другие последствия образования, а именно — широкий круг положительных *внешних эффектов*, как экономических, так и социальных. Во-первых, быстрая смена технологий, характерная для современного производства, требует постоянного переобучения работников. Осуществлять же такое переобучение быстрее и проще, если работник уже обладает определенным запасом знаний и навыков. Во-вторых, образованный работник может оперативно реагировать на технологические изменения, возникающие вследствие научно-технического прогресса, что позволяет предотвращать возможность сбоев на производстве. Кроме того, современные методы производства требуют высокого уровня кооперации между работниками. В итоге наличие определенных знаний у одного работника, например, у менеджера предприятия, способствует

повышению как его собственной производительности, так и производительности труда других работников за счет использования более эффективных методов управления и контроля. И, наконец, неоспоримы социальные выгоды образования: более высокий культурный и интеллектуальный уровень населения, активизация социальных коммуникаций, политическая активность, толерантность, снижение уровня преступности и пр. В более широком плане, можно говорить о социальной составляющей образования, что, очевидно, служит интересам общества в целом и позволяет отнести образование к *благам с особой социальной значимостью* (см. гл. 1).

В самом общем виде, выполнение *принципа эффективности* предполагает организацию системы образования таким образом, чтобы чистый выигрыш общества от инвестиций в сферу образования, определяемый как разница между общественными выгодами и расходами на образование, был наибольшим.

Выигрыш общества от вложений в сферу образования в странах ОЭСР

Экспертами ОЭСР на основе расчета общественных затрат и выгод были проведены оценки выигрыша общества от вложений в сферу образования. При этом принимались во внимание как прямые расходы общественного сектора на образование (оплата труда преподавателей, выплаты стипендий, расходы на содержание образовательных учреждений и пр.), так и альтернативные издержки (недополученные налоговые доходы и уменьшение отчислений в фонды социального страхования, так как во время учебы люди не работают). При оценке же общественных выгод учитывался рост поступлений от подоходного налога, уплачиваемого работниками, получившими образование, а также снижение государственных расходов на выплаты социальных пособий малоимущим гражданам, численность которых сокращалась.

В среднем по странам ОЭСР в 2005 г. дисконтированные общественные выгоды от вложений в школьное образование (в расчете на одного учащегося, при ставке дисконтирования 5%) превысили дисконтированные затраты общества в 1,6 раза для мужчин и в 1,5 раза — для женщин. Социальная же отдача от вложений в высшее образование оказалась гораздо выше (что в значительной степени обусловлено тем, что существенную долю расходов на высшее образование покрывают сами учащиеся). Общественные выгоды от вложений в высшее образование почти в 3 раза превысили объем государственных затрат, связанных с обучением, для мужчин, и в 2 раза — для женщин.

Источник: Education at a Glance. OECD. 2009.

В то же время отдельные индивиды или семьи, принимая решение о собственном образовании или образовании своих детей и определяя объем ресурсов, которые они готовы потратить на обучение, как правило, не задумываются о тех положительных экстерналиях образования, которое получает общество в целом. Они сопоставляют

лишь собственные затраты, связанные с обучением, и частные выгоды от него. В итоге, инвестиции в образование могут оказаться ниже общественно-оптимального уровня.

Еще одна особенность сферы образования — *несовершенство информации* на рынке образовательных услуг. Экономическая теория предполагает, что потребитель осведомлен о собственных интересах лучше, чем кто-либо другой. Однако основными потребителями образовательных услуг являются не зрелые взрослые люди, а школьники, студенты, личность которых только формируется. Несмотря на то, что решение об образовании принимается, как правило, при непосредственном участии родителей, проблема достоверной оценки ожидаемых выгод от обучения остается до конца не решенной. Одна из причин в том, что получение выгод происходит не сразу, а постепенно, по истечении периода обучения и на протяжении длительного промежутка времени. Поэтому в момент принятия решения о получении образования зачастую трудно определить, какие именно знания и навыки являются наиболее важными и окажут решающее влияние на карьеру через 10—20 лет. Кроме того, некоторые семьи просто недооценивают все выгоды от высшего образования, и именно в результате этой близорукости происходит занижение текущей стоимости будущего потока доходов.

Проблема информационной асимметрии выражается и в том, что потребитель не всегда осведомлен о качестве услуг, предоставляемых тем или иным образовательным учреждением. Сбор же подобной информации зачастую оказывается сложным и достаточно затратным по времени. Кроме того, нет однозначного ответа на вопрос: каковы же характеристики действительно качественного образования? Итак, целый ряд причин может привести к недостаточной информированности потенциальных потребителей образовательных услуг. В итоге возникают так называемые агентские отношения между потребителем и поставщиком этих услуг, так что производитель может навязывать услуги, завышая их объем и цену.

Другая проблема образования — *локальный монополизм* поставщиков образовательных услуг. Так, например, для некоторых учащихся может оказаться неудобным и довольно затратным посещение школы, находящейся на отдаленном расстоянии от места их проживания. В итоге рынок общеобразовательных услуг ограничивается территорией ближайшего округа, района или населенного пункта. Возникновение же монополии, как известно, порождает ряд проблем и нарушает эффективное распределение ресурсов, а потому требует государственного регулирования.

И, наконец, одно из самых важных обстоятельств — без вмешательства государства невозможно решить проблему неравенства или справедливости в сфере образования. Главная идея социальной

справедливости — обеспечение доступа к образованию независимо от уровня дохода и индивидуальных характеристик людей.

Горизонтальная справедливость в данном контексте означает, что индивиды с одинаковыми способностями и потребностями должны иметь равный доступ к образованию независимо от пола, расы, религии, классовой или этнической принадлежности. В то же время в силу несовершенства информации ожидаемые выгоды от образования могут зависеть от принадлежности индивида к тому или иному социальному слою. Поэтому государство законодательно гарантирует всем гражданам возможность получения некоторого базового уровня образования, независимо от их социально-демографических характеристик, обеспечивая тем самым всеобщий доступ к школьному образованию. Конституцией РФ установлены общедоступность и бесплатность основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях России.

Вертикальная справедливость подразумевает возможность доступа к образованию независимо от уровня дохода граждан и их семей. В силу гарантированности государством школьное образование в определенной степени отвечает данному критерию. Однако поскольку получение школьного образования все-таки требует определенных денежных затрат (прямые расходы: покупка книг, тетрадей, оплата обучения и пр.), то даже бесплатное школьное обучение может быть недоступным для ряда семей с низким уровнем дохода, т.е. не соответствовать принципу вертикальной справедливости. Что касается высшего образования, то даже если прямые издержки обучения покрываются за счет правительственных программ, наличие альтернативных издержек получения высшего образования делает затруднительным процесс обучения в вузе для индивидов из малообеспеченных семей.

Проблема усугубляется *несовершенством рынка капитала*. Фирмы, осуществляя инвестиционные проекты на рынке, покрывают свои расходы путем реинвестирования полученной прибыли или используя заемные средства. Подобно этому для финансирования затрат, связанных с получением образования, люди используют либо собственные сбережения, либо заемные средства. В то же время, если предприятие длительное время успешно работает на рынке, имеет устойчивые финансовые показатели и может предоставить гарантии возврата заемных средств, то оно вправе рассчитывать на получение банковского кредита. Однако с получением образовательного кредита могут возникнуть определенные трудности. Финансовые учреждения неохотно выдают кредиты лицам, которые начнут получать определенный доход только через несколько лет. В итоге индивиды из малообеспеченных семей в данных обстоятельствах предпочтут не учиться, а выйти на рынок труда с целью увеличения совокупного дохода домохозяйства.

Итак, наличие целого ряда проблем, как экономического, так и социального характера, обуславливает необходимость государственного вмешательства в сферу образования.

Методы государственного регулирования. Основные цели государственной политики в сфере образования — устранение провалов рынка (достижение экономической эффективности) и обеспечение равных возможностей в доступе к образованию (обеспечение принципа справедливости). Для достижения этих целей используют самые разнообразные методы.

Государство может выступать *поставщиком* образовательной услуги. Так, в большинстве стран государство берет на себя обязательства по обеспечению всем гражданам равного доступа и возможностей в отношении получения начального и среднего образования. Предоставление услуги на ступени высшего образования реализуется через систему государственных высших учебных заведений.

При этом государственные финансы, как правило, являются основным источником *финансирования* образования на всех его ступенях (табл. 10.2). Так, в большинстве стран мира государство полностью финансирует школьное образование. Например, в среднем в странах ОЭСР около 90% начального и среднего образования оплачивается из государственных расходов¹. Одновременно государство является и главным спонсором высшего образования, финансируя деятельность государственных вузов и оказывая финансовую поддержку частным университетам (например, в США и Великобритании). В целом, государственное финансирование делает потребление образовательных услуг более массовым, решая проблему недостаточного спроса.

Таблица 10.2. Структура совокупных расходов на образовательные учреждения по источникам финансирования (% от общего объема расходов) в зависимости от уровня образования, 2008 г.

Страна	Начальное, общее среднее и среднее профессиональное образование		Высшее образование	
	государственное финансирование	частное финансирование	государственное финансирование	частное финансирование
Швеция	99,9	0,1	89	11
Финляндия	99	1	96	4
Дания	98	2	96	4
Италия	97	3	71	29
Испания	93	7	79	21
Франция	92	8	82	18

¹ Education at a Glance. OECD. 2011

Страна	Начальное, общее среднее и среднее профессиональное образование		Высшее образование	
	государственное финансирование	частное финансирование	государственное финансирование	частное финансирование
США	92	8	37	63
Чехия	90	10	79	21
Япония	90	10	33	67
Германия	87	13	85	15
Великобритания	78	22	35	65
Южная Корея	78	22	22	78

Источник: Education at a Glance. OECD. 2011.

Помимо этого государство может направлять денежные средства и на повышение доступности образования на разных его ступенях для малообеспеченного населения. Финансовая помощь в этом случае может быть реализована при помощи специальных экономических механизмов (стипендий, субсидий, целевых грантов на обучение, льготного налогообложения, специальных образовательных кредитов и ваучеров и др.), позволяющих сократить индивидуальные расходы на образование. Подобные методы государственного вмешательства направлены, в первую очередь, на преодоление несовершенства рынка капитала и обеспечение принципа справедливости.

Кроме того, государство осуществляет непосредственное законодательное *регулирование* сферы образования. Качество образовательных услуг регулируется путем введения специальных технических требований, а также в форме стандартов содержания образования и выдачи лицензий на образовательную деятельность тем учреждениям, которые обеспечивают заданные стандарты. Организуются также регулярные проверки и мониторинги деятельности учреждений системы образования. Названные меры позволяют снизить уровень информационной асимметрии.

В качестве примеров возможных мероприятий государственной политики, направленных на обеспечение равенства возможностей в доступе к образованию на разных его ступенях, рассмотрим далее перераспределительные эффекты введения различных схем школьных образовательных ваучеров, а также проанализируем ряд программ финансовой поддержки учащихся применительно к системе высшего образования.

Образовательные ваучеры. Одним из механизмов государственной политики, позволяющих расширить возможность доступа к качественному

образованию для лиц с разным уровнем дохода, являются *ваучеры*. По сути, такой ваучер, как было отмечено ранее (см. гл. 9) представляет собой некий контракт с государством, гарантирующим своему гражданину право покупки курса обучения без непосредственного перечисления индивиду денежных средств. Правительство при этом берет на себя обязательство частично или полностью оплатить обучение путем перечисления денежных средств учебному заведению.

Опыт внедрения образовательных ваучеров имеется уже в целом ряде стран, как правило, при финансировании начального и среднего образования (см. врез далее). Наиболее распространенной схемой является принцип «деньги следуют за учеником». Стоимость ваучера при этом определяется средней ценой обучения.

Ваучерные схемы в зарубежных системах образования

С 1981 г. в школах *Великобритании* действует ваучерная программа под названием «Содействие получению образования» (*Assisted Places*). Ее цель — предоставить способным школьникам из бедных семей больше возможностей для получения качественного образования. Им оказывается финансовая поддержка для оплаты обучения в независимых школах, зарегистрированных в Департаменте образования и науки. Стоимость ваучера в 1992 г. составила в среднем 3500 долл. в год. В 1995 г. в программе участвовали 29 800 учащихся из 294 независимых школ. Ежегодно к программе подключаются около 5000 новых школьников, в основном в возрасте 11—13 лет. Опыт использования ваучеров в школьном образовании позднее был распространен и на профессиональное образование (*community colleges*). Ваучерная программа позволила студентам выбирать колледж, заключая с учебным заведением индивидуальные соглашения на обучение с указанием требуемого уровня знаний.

Как и в Великобритании, в *Чили* образовательные ваучеры впервые появились в 1981 г. Их внедрение было направлено на решение ряда задач, в частности, предполагалось, что введение ваучеров будет способствовать расширению доступа к образованию для детей из семей с низкими доходами, повысит качество школьного образования, а также эффективность деятельности учебных заведений. С появлением ваучеров число учащихся частных школ значительно увеличилось. К началу 1990 г. программа охватывала более трети учащихся от общего числа набора. В результате нововведений вырос средний период обучения в школе, в том числе и для низкодоходных групп населения. Результаты тестирования качества знаний школьников одной и той же социальной группы, обучающихся в частных и муниципальных школах, показали более высокий уровень знаний учащихся частных школ. Кроме того, в частных школах, участвующих в программе ваучерного финансирования, удельные затраты, приходящиеся на одного ученика, были ниже, чем в муниципальных школах. В 1990 г. чилийское правительство увеличило расходы на образование и повысило стоимость ваучера. В итоге школы, в которых преимущественно обучались учащиеся из малообеспеченных семей, получили адресную финансовую и техническую поддержку.

Попытки практического применения ваучеров были предприняты в ряде штатов *США*. Наиболее удачным примером стала реализованная в 1990 г.

«Программа родительского выбора» (*Milwaukee Parental Choice Program*) в школьном округе Милуоки, предназначенная для финансирования среднего образования учащихся бедных семей. За 10 лет ею было охвачено 8000 учащихся, стоимость ваучера в 1994 г. составила 2900 долл., а ежегодные расходы — около 40 млн долл. Опыт внедрения данной программы не оправдал опасений, обычно связываемых с ваучерами. Одно из главных опасений состояло в том, что финансовая поддержка будет оказана не самой нуждающейся части населения. Однако различные исследования подтвердили, что помощь поступала именно к бедным семьям. Еще одно опасение заключалось в том, что частные школы будут принимать только наиболее способных учеников. Однако в программе участвовали не самые успевающие школьники из низкодходных семей, для которых частными школами были предложены различные программы обучения. Еще одним достоинством ваучерной схемы стала удовлетворенность родителей ее результатами, в частности, организацией образовательного процесса и возросшей дисциплиной учащихся.

С 1992 г. образовательные ваучеры стали использоваться в школах Колумбии. Первоначально причиной введения ваучерных программ стала нехватка мест в государственных средних школах (40% школ Колумбии — частные учебные заведения). Средняя стоимость ваучеров составляла 143 долл., и предназначались они для учащихся из малообеспеченных семей, поступающих в 6 класс. К 1994 г. программа охватывала 1789 частных школ, в которых обучалось около 100 000 школьников. Причем проведенные на начальном этапе реализации программы проверки показали, что финансовая помощь предоставляется действительно наиболее нуждающимся слоям населения. Таким образом, внедрение ваучерной программы позволило учащимся из семей с низкими доходами получить доступ к обучению в частных школах и одновременно решить проблему с переполненностью классов в государственных школах.

Источники: Carnoy M. Is privatization through education vouchers really the answer? A comment on West // The World Bank Research Observer. V. 12. № 1 (February 1997). P. 105—116 ; West E. Education voucher in principle and practice: a survey // The World Bank Research Observer. V. 12 (February 1997). P. 83—103 ; Weidrich E. Education Vouchers Is there a Model for India? // Working Paper. № 0072. Center of Civil Society. 2003. P. 356—377.

Основными задачами образовательных ваучеров являются: расширение возможностей для потребительского выбора; развитие рыночных отношений в системе образования; повышение качества образовательных услуг; обеспечение прозрачности финансовых потоков в образовательной сфере. Поскольку семьи могут выбирать, в какую школу отдать ребенка (и свой ваучер), а финансирование школ напрямую зависит при такой схеме от числа учащихся, возникают так называемые квази-рынки: школы вынуждены конкурировать за учеников, предлагая более качественные и (или) разнообразные услуги. Кроме того, ваучеры позволяют осуществлять адресную поддержку наименее обеспеченных слоев населения, способствуя, тем самым, выполнению принципа социальной справедливости в обществе.

Рассмотрим различные программы школьных ваучеров и проанализируем их воздействие на семьи с различным уровнем совокупного дохода (в предположении, что образовательные услуги обеспечиваются частными школами, функционирующими на конкурентном рынке)¹.

Согласно данной схеме все домохозяйства, независимо от уровня их дохода, получают фиксированный ваучер в заданном размере, который они могут использовать только для финансирования расходов на образование своего ребенка. При этом они вправе тратить на эти цели и дополнительные собственные средства.

Фиксированный ваучер
(A Lump-Sum Voucher System)

Ваучер, таким образом, представляет минимальные расходы домохозяйства на образование. И если размер ваучера превышает сумму, которую семьи с низким доходом хотели бы потратить на обучение ребенка, то домохозяйство может принять решение не выделять собственные средства на оплату обучения. При этом, чем больше размер ваучера, тем большая часть индивидов примет решение финансировать образовательные расходы только с помощью предоставленного им ваучера. Таким образом, часть малообеспеченных семей, которые в отсутствие программы не имели возможность оплатить обучение ребенка, в новых условиях смогут полностью погасить расходы на образование, используя для этих целей только выделенный ваучер, или дополнительно привлекая собственные денежные средства. Как показывают эмпирические исследования, основной эффект данной ваучерной программы состоит в росте расходов на образование наименее обеспеченных индивидов, что в итоге делает образование более доступным для данной категории домохозяйств и способствует сглаживанию неравенства финансовых возможностей населения.

Вторая схема в отличие от предыдущей предполагает, что ваучер заданного размера получают не все семьи, а только те домохозяйства,

Ваучер с определением потребности
(A Means-Tested Voucher)

чьи доходы не превышают некоторый заданный пороговый уровень. При этом размер ваучера, как и ранее, не зависит от уровня дохода семей, попадающих под действие данной программы. Очевидно, что выплата ваучера в том же размере, что и в предыдущем случае, потребует меньших финансовых ресурсов со стороны государства.

Результаты эмпирических исследований, как и для предыдущей ваучерной схемы, показывают увеличение расходов на образование у домохозяйств с доходом ниже порогового значения (получающих

¹ Fernandes R., Rogerson R. School Voucher as a Redistribute Device. An analysis of Three Alternative Systems. The Economics of School Choice. University of Chicago Press, 2003. P. 195—226.

ваучер). Такая программа в большей мере способствует расширению доступа к образованию для наименее обеспеченных слоев населения.

**Выравнивающий
ваучер с определением
потребности (*A Means-
Equalizing Voucher*)**

Эта ваучерная программа также не затрагивает лиц, чей доход превышает некоторый заданный уровень, однако данная схема позволяет устранить один существенный недостаток, присущий второй схеме. Так, при использовании предыдущего подхода могла возникнуть ситуация, при которой две семьи имели примерно равные доходы, однако их значения располагались по разные стороны от фиксированного порогового уровня, что в итоге позволяло одному домохозяйству получать ваучер в полном объеме, в отличие от второй семьи, которая была лишена данной возможности. Чтобы избежать такого разрыва, в третьей схеме возможность получения ваучера определяется не только уровнем дохода домохозяйства, но также и долей дохода, направляемой индивидом на финансирование образовательных расходов. Таким образом, в отличие от первых двух ваучерных программ, размер ваучера в данной схеме зависит и от действий самого домохозяйства. В частности, семьи, не выделяющие никаких средств на оплату образования, лишены права получать ваучер независимо от уровня их дохода.

Отметим, что построенная таким образом ваучерная схема позволяет обеспечить равенство совокупных расходов на образование семей с различным уровнем дохода, подпадающих под действие программы и направляющих одинаковую долю своего дохода на погашение образовательных расходов. Данные исследований показывают, что в условиях действия этой ваучерной программы, как и в предыдущих случаях, наблюдается рост расходов на образование низкодходных групп населения.

Заметим также, что последняя ваучерная схема имеет некоторые схожие черты с другими перераспределительными программами. Вспомним, к примеру, негативный подоходный налог, речь о котором шла в гл. 6. Как известно, эта схема налогообложения построена таким образом, чтобы гарантировать некоторый уровень дохода малообеспеченным индивидам, отчисляющим государству часть своего заработанного дохода. Аналогично, данная ваучерная программа позволяет обеспечить определенный уровень расходов на образование тем низкодходным семьям, которые направляют часть своего дохода на финансирование образовательных расходов.

Рассмотрим далее возможные меры финансовой поддержки учащихся высших учебных заведений. В последние годы в большинстве стран мира в сфере высшего образования получили распространение такие механизмы государственной поддержки студентов как *стипендии, образовательные кредиты и образовательные налоги*. Основная

задача названных мер — обеспечение справедливости и равенства в доступе к образованию путем предоставления финансовой помощи студентам, не имеющим возможности покрыть расходы на обучение в вузе. Их влияние на инвестиции в образование со стороны домохозяйств с разным уровнем дохода может рассматриваться, в частности, в рамках базовой модели инвестиций в человеческий капитал (см. врез далее).

Модель инвестиций в человеческий капитал

Простейшая модель инвестиций в человеческий капитал основана на двух основных предположках:

- 1) образование повышает производительность работника, вследствие чего его заработки возрастают;
- 2) выгоды и издержки от образования определяются только денежными факторами, т.е. неденежные выгоды и издержки обучения не учитываются. Рассмотрим индивида, оканчивающего школу в момент времени T_0 (рис. 10.2) и обладающего некоторым запасом человеческого капитала. Перед ним открываются две возможности:

- 1) сразу после окончания школы пойти работать и получать некоторый доход Y^N ;

- 2) приобрести дополнительные умения, знания и навыки, пройдя обучение в высшем учебном заведении в течение $(E - T_0)$ лет. Выбрав второй вариант, он сталкивается с двумя типами затрат. Это, во-первых, прямые затраты на образование (D) — расходы на покупку учебников, тетрадей, оплату обучения, возможно, аренду жилья и пр. Во-вторых, альтернативные издержки (A), связанные с потерей заработка в период обучения. Однако, начав работать, выпускник вуза будет получать доход Y^E , превышающий доход менее образованного работника и растущий более высокими темпами вследствие возросшей квалификации, что обеспечивает ему получение совокупных дополнительных выгод в размере B , вплоть до выхода на пенсию в момент M .

Принятие решения о целесообразности вложений в человеческий капитал аналогично оценке долгосрочного инвестиционного проекта и основано на анализе издержек и выгод.

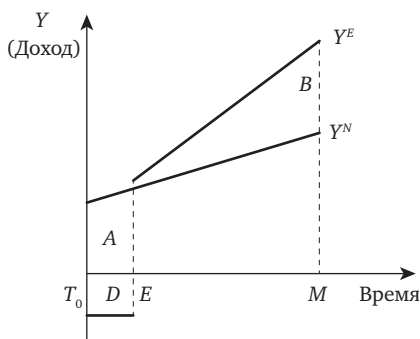


Рис. 10.2. Модель инвестиций в человеческий капитал

В итоге, принимая решение о целесообразности инвестиций в дальнейшее образование, рациональный индивид сравнивает дисконтированные ожидаемые выгоды от образования

$$PVB = \sum_{i=T_0}^M \frac{Y_i^E - Y_i^N}{(1+r)^i}$$

и расходы, связанные с обучением,

$$PVC = \sum_{i=T_0}^E \frac{D_i}{(1+r)^i},$$

где r — индивидуальная ставка дисконтирования, причем $Y_i^E = 0$ в периоде $[T_0, E]$.

Таким образом, если:

- 1) $PVB > PVC$, то принимается решение об образовании;
- 2) $PVB < PVC$, решение об образовании отклоняется.

Стипендии. Государственные образовательные стипендии представляют собой безвозмездные регулярные денежные выплаты учащимся, получающим высшее образование. Источником их финансирования выступают налоговые доходы государства. Стипендии являются одной из самых простых форм государственной поддержки студентов. Направлены они как на сокращение прямых издержек обучения, так и на обеспечение индивиду некоторого уровня дохода на период обучения в высшем учебном заведении.

Как видно из рис. 10.3, предоставление учащемуся образовательной стипендии в размере S позволяет покрыть его прямые расходы на обучение (D), обеспечивает некоторый положительный уровень дохода G на период обучения ($S = D + G$) и в итоге сокращает альтернативные издержки учебы в вузе до уровня A' . Тем самым, отдача от инвестиций в обучение растет, делая их более привлекательными.

Образовательные стипендии, снижающие издержки инвестиций в высшее образование, как правило, не зависят от среднедушевого

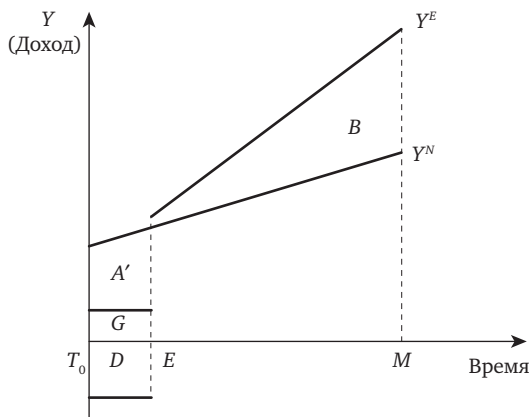


Рис. 10.3. Влияние стипендий на инвестиции в образование

дохода семьи студента, а также от привлечения учащимся дополнительных заемных средств для погашения расходов на образование. Наоборот, они могут зависеть от академических достижений студентов, например, от того, с какими оценками он окончил предыдущую ступень образования или предыдущий учебный год в университете. Стипендии, таким образом, поддерживают более способных и трудолюбивых, а не менее обеспеченных.

Образовательный кредит. Альтернативой студенческим стипендиям, действующим по принципу сокращения индивидуальных расходов, связанных с инвестициями в высшее образование, являются образовательные кредиты. Аналогично стипендиям предоставленные для финансирования расходов на высшее образование, займы способствуют росту текущей стоимости чистых выгод от обучения и тем самым повышают стимулы для инвестиций в образование. Однако в отличие от стипендии, в случае получения кредита студент после завершения обучения должен возместить государству стоимость оказанной ему финансовой поддержки.

Влияние кредита на инвестиции в образование представлено на рис. 10.4.

Как и в случае с финансовой поддержкой в форме стипендий, получение кредита (K) позволит погасить расходы учащегося на оплату обучения и снизить альтернативные издержки до уровня A' . Однако поскольку после завершения учебы часть дохода необходимо потратить на возмещение кредита, то на период погашения кредита снижаются и отложенные выгоды от обучения на величину R . В итоге, часть малообеспеченных индивидов, для которых в новых условиях $PVB > PVC$ (т.е. $B - R > A'$), предпочтут воспользоваться образовательным кредитом и получить высшее образование, которое в отсутствие данной программы было им недоступно.

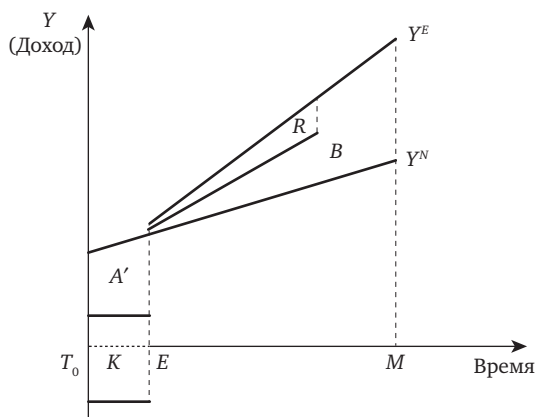


Рис. 10.4. Влияние образовательного кредита на инвестиции в образование

Чтобы стимулировать использование такого финансового механизма в сфере образования, государство может как выступать в качестве гаранта по образовательным займам (например, брать на себя ответственность за погашение кредита в случае болезни учащегося или иных непредвиденных обстоятельств), так и субсидировать процентные ставки банков по отношению к рыночному уровню и финансировать разницу из бюджета (к примеру, в Японии студенты из малообеспеченных семей имеют право на получение беспроцентного образовательного кредита)¹.

Заметим, что к настоящему моменту в мировой практике сформировалось несколько успешно действующих моделей кредитования студентов². В России же система льготных образовательных кредитов еще только формируется.

Образовательный налог. При использовании такого подхода студент на период обучения получает некоторую финансовую поддержку в виде определенной денежной суммы — также своего рода кредит, но не от банка, а от государства. После завершения обучения и выхода на работу молодой человек обязуется возместить предоставленную ему ранее сумму путем выплаты специального образовательного налога на доходы лиц с высшим образованием (либо на протяжении всей трудовой карьеры, либо в течение определенного фиксированного периода). Ставка налога при этом может меняться в зависимости от стоимости программы обучения³.

Действие такой программы проиллюстрировано на рис. 10.5 (в предположении, что работник с высшим образованием платит образовательный налог по ставке t_g). Как и в предыдущих схемах, финансовая поддержка в размере F покрывает как прямые затраты на обучение, так и часть альтернативных издержек, связанных с инвестициями в образование, сокращая последние до уровня A' . Однако необходимость уплаты образовательного налога снижает также и отложенные выгоды от образования (B) на величину T , уменьшая заработанный доход (Y^E) на период выплаты налога до уровня $Y^E(1 - t_g)$.

На практике такой вид налогообложения используется в Австралии и Новой Зеландии. Ставка налога при этом составляет от 2 до 4% от величины доходов лиц с высшим образованием, а выплаты налога осуществляются до момента погашения полной суммы долга⁴.

Мы привели лишь несколько примеров государственного вмешательства в сферу образования, направленных на обеспечение принципа

¹ Высшее образование в России: правила и реальность. М. : Независимый институт социальной политики, 2004.

² Абакина И. В., Домненко Б. И., Левшина Т. Л., Осовецкая Н. Я. Перспективы образовательного кредитования в России // Вопросы образования. 2005. № 4. С. 64—68.

³ Высшее образование в России: правила и реальность. М. : Независимый институт социальной политики, 2004.

⁴ Там же.

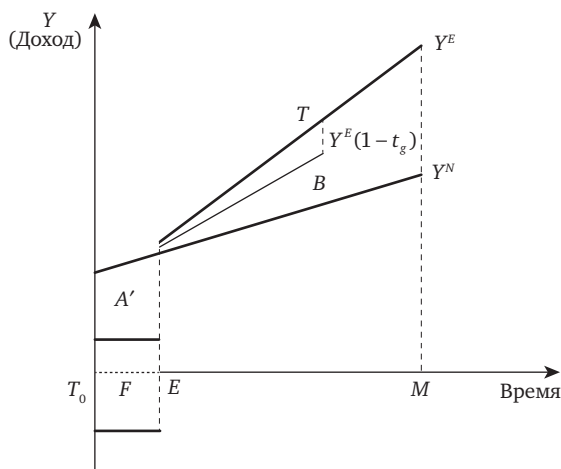


Рис. 10.5. Влияние образовательного налога на инвестиции в образование справедливости и достижение экономической эффективности. Как было отмечено выше, методы воздействия государства в систему образования достаточно обширны и разнообразны. Для более подробного знакомства с ними рекомендуем обратиться к дополнительным источникам.

10.2. Наука

Во всех развитых странах государственная поддержка научной деятельности¹ играет важную роль. Это связано с признанием роли науки как движущей силы технологического развития, повышения производительности труда, и, как следствие, экономического роста. Сегодня экономика науки рассматривается как самостоятельная экономическая дисциплина, многие проблемы которой связаны с участием государства в производстве знаний. В данном разделе мы обсудим: является ли знание общественным благом? Почему государство финансирует научные исследования? Как оценить эффективность расходов на фундаментальную науку? Каким образом государство может стимулировать научную деятельность?

Общественный характер научного знания. На вопрос: можно ли считать научное знание общественным благом? совсем не просто дать однозначный ответ. Многие виды знаний по своей сути являются общественными благами и в полной мере отвечают двум основным свойствам общественных благ — несоперничеству и неисключаемости. К общественным благам с уверенностью можно отнести универсальные

¹ Часто в литературе можно встретить сокращения НИОКР (Научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки), ИР (исследования и разработки), R&D — *research and development*. Все эти сокращения обозначают научные исследования. Мы будем их использовать как синонимы.

теоретические принципы, фундаментальные научные открытия, такие как научные законы (в том числе и экономические), доказанные теоремы, и многое другое. Как правило, ученые публикуют сведения о своих достижениях, после чего они становятся доступными для общества. Любой желающий может получить доступ к публикации, приложив незначительные усилия, тем самым обеспечивается выполнение принципа неисключаемости. Прочтение публикации одним человеком не снижает ее ценности для других, а во многих случаях даже наблюдаются позитивные внешние эффекты, поскольку другие исследователи, работающие в той же предметной области, получают важную для их работы информацию и экономят таким образом собственные силы. Отметим, что в ряде случаев принцип неисключаемости не является обязательной характеристикой общественного блага. Так, например, государство может сознательно исключить население из числа пользователей определенными видами знаний по соображениям секретности. Яркий пример тому — споры вокруг использования ядерной энергии в мирных целях.

Что движет учеными, когда они публикуют результаты своих исследований? Теория стимулов исследовательской деятельности (*reward theory*) дает несколько ответов на данный вопрос. Во-первых, Роберт Мертон еще в 1950—1960 гг. показал, что для ученых важно стать первыми в своей области (*priority of discovery*) и получить признание научного сообщества. При этом научное признание может проявляться в различных формах. Так, ко многим открытиям добавляется имя человека, его сделавшего — например, уже знакомые вам теорема Эрроу, парадокс Кондорсе и т.д. Мировое признание может выражаться присуждением специальных наград, например, Нобелевской премии. Публикация в престижном журнале сама по себе является признанием заслуг автора, хоть и более скромным. Без наличия публикаций ученому сложно заслужить авторитет у коллег, рассчитывать на финансирование дальнейших исследований. Во-вторых, помимо признания как такового, во многих государствах вознаграждение исследователей зависит от таких формальных показателей, как количество публикаций в реферируемых научных изданиях, индекс цитирования и т.д. (см. врез далее). Система приоритетов в фундаментальной науке построена таким образом, что она способствует распространению информации о результатах научной деятельности.

Оценка качества фундаментальных исследований

В отличие от прикладных исследований, отдачу от вложений в фундаментальную науку оценить крайне сложно. В развитых странах все большее распространение получают показатели, основанные на данных о количестве публикаций и цитировании.

В информационной модели науки мерой полезности работы является ее цитируемость. Если публикация цитируется, она оказывает влияние на развитие науки. Ключевым моментом для практической оценки результатов

науки стало появление политематического Указателя цитированной литературы — *Science Citation Index (SCI)*. Химик по образованию, доктор Юджин Гарфилд является создателем этого указателя, и его фирма — *Institute for Scientific Information* (Институт научной информации) — выпускает это издание с 1964 г.

В основу создания указателя *SCI* была положена техника индексирования библиографических ссылок, позволяющая не только производить оперативный и многоаспектный поиск, но и проследить применение и развитие научных идей, не соблюдая дисциплинарных границ и семантических ограничений традиционных предметных указателей. Вскоре после выпуска указателя *SCI* статистические данные, содержащиеся в указателе, стали использовать для проведения аналитических исследований по оценке науки.

Впервые количественная оценка развития науки в США была представлена в 1972 г. в отчете Национального научного фонда под названием «*Science Indicators*». В качестве показателей оценки науки и развития научных направлений в США и мире впервые были использованы данные о количестве научных статей и их цитируемости, содержащиеся в указателе *SCI*. Ежегодно *SCI* включает статьи 3750 лучших научных журналов мира, из которых 1500 американских и 71 российский. Это около 750 тыс. научных статей и 18 млн ссылок.

Вопрос об использовании показателей цитирования для оценки научной продуктивности всегда вызывал споры. Одна из причин — неэквивалентность (разный уровень авторитетности) изданий, в которых осуществляются публикации. Частично данную проблему можно снять за счет применения взвешенного индекса цитируемости, по которому можно учесть «научный вес» журнала в мировом научном сообществе. Этот показатель называют импакт-фактором научного журнала. Значения импакт-факторов 5684 научных журналов можно получить из указателя цитируемости журналов: *Journal Citation Reports (JCR)*. По определению создателей *JCR*, «импакт-фактор журнала в текущем году есть соотношение, в числителе которого находится количество ссылок на публикации этого журнала в течение двух лет, предшествующих году обследования, а в знаменателе — количество статей, опубликованных данным журналом в течение этих же двух лет. Таким образом, в равные условия ставятся «тонкие» и «толстые» журналы, и учитывается временной интервал (около года), который необходим для включения статьи в коммуникационную сеть науки.

Другая проблема, связанная с цитируемостью, — публикации в соавторстве. Сегодня практически любой ученый входит в состав исследовательской группы, и соответственно публикуется в соавторстве. Существуют и другие проблемы (самоцитирование, особенности цитирования в различных областях наук и т.д.), которые ставят под сомнение объективность данного показателя. В то же время, без формальных оценок научной деятельности сегодня не обходится ни одно серьезное научное учреждение. *Источники: Маркусова В. Кто и как измеряет науку. Российские публикации и их цитируемость в мировом научном сообществе // Независимая газета. 2002. 25 декабря ; Михайлов О. Блеск и нищета индекса цитирования // Вестник РАН. Т. 74. № 11. 2004. С. 1025—1029.*

В отличие от достижений фундаментальных исследований, результаты прикладных работ обычно держатся в секрете, часто они

защищены патентом. Многие виды специальных знаний являются основой конкурентных преимуществ их разработчиков. Их использование несколькими агентами (например, компаниями, работающими на одном рынке) может снизить будущие доходы компании-изобретателя, что свидетельствует о проявлении одного из свойств частных благ, а именно, соперничества. Более того, прикладные знания часто становятся объектом купли-продажи, что подтверждается наличием рынков исследований и разработок. Таким образом, эти блага по своей природе исключаемы из потребления, и поэтому не являются общественным благом.

Часто довольно сложно провести границу между общественным и частным благом. В этих случаях принято говорить о смешанном характере блага. Это может быть характерно для ситуаций, когда знание, даже будучи переведенным в форму опубликованной статьи, книги, и т.д., неотделимо от источника знания. Так, например, без специального образования, разъяснений бывает невозможно понять какое-то общедоступное научное открытие, его понимание требует наставничества. Кроме того, довольно часто прикладные разработки, выполненные в интересах отдельных компаний, со временем становятся общедоступными. *В целом, чем более общий характер имеют знания, тем в большей степени они являются общественным благом.*

Почему государство поддерживает научные исследования?

Рассмотрим подробнее, чем обосновано участие государства в финансировании научных исследований и производстве знаний. Начиная с классических работ Ричарда Нельсона (Nelson, 1959) и Кеннета Эрроу (Arrow, 1962), принято считать, что выполнение научных исследований целиком за счет частного сектора приведет к их недопроизводству, как это часто случается с благами, обладающими положительными экстерналиями.

Одна из причин — в *неопределенности будущих результатов* научной деятельности. Эта неопределенность выражается в том, что точно невозможно предсказать, когда будут получены результаты инициированных исследований, насколько они будут соответствовать ожиданиям, какие затраты понадобятся на их финансирование. Чем более долгосрочным и амбициозным является исследовательский проект, тем труднее спрогнозировать отдачу от вложений в научную деятельность. Это сильнее проявляется в фундаментальных исследованиях, для которых характерен длительный временной лаг между совершенным открытием и его практическим применением. Кроме того, в научной сфере у ученых и исследовательских команд высок риск оказаться не первыми в своей области, и, следовательно, остаться без патента или без возможности публикации. При этом затраченные усилия (не только финансовые, но и временные, творческие и т.д.) окажутся неоплаченными. Частично эта проблема может быть решена за счет

диверсификации научного портфеля, а также за счет выбора тематики в той области, где исследований не так много, и больше шансов оказаться первым, «монополизовав» дальнейшие разработки. Однако это возможно либо для не слишком востребованных научных направлений, либо для слабо разработанных, в которые необходимо инвестировать значительные ресурсы. И в том и в другом случае частный сектор серьезно рискует, поддерживая такие исследования.

Другая причина недофинансирования исследований в частном секторе состоит в несовершенстве законодательства о защите прав на объекты интеллектуальной собственности и в возможности фрирайдерства, что также дестимулирует компании осуществлять инвестиции в исследования и разработки. *Таким образом, рискованные научные проекты, пусть даже и крайне важные для общества, могут быть отклонены частным сектором.*

Кроме того, на рынках знаний проявляется *асимметрия информации*: покупатель всегда стремится получить информацию о приобретаемом товаре, но знание само по себе является информацией. Если продавец расскажет, что он хочет продать, то, по сути, он уже предоставит покупателю знания. Если же во время переговоров раскрывается лишь часть информации, это означает относительно низкую информированность покупателя, и может снизить цену покупки или вовсе привести к отказу от нее.

Из логики данного рассуждения следует, что государство должно взять на себя финансирование фундаментальных исследований, представляющих интерес для всего общества. А что на практике?

Государственные и частные расходы на исследования и разработки. Если обратиться к статистическим данным, то видно, что в зависимости от конкретного периода и страны уровень и приоритеты государственной поддержки науки сильно менялись. Так, в послевоенные годы большое значение придавалось обороноспособности и национальной безопасности, приоритетному развитию ядерных технологий, энергетике. На пике послевоенного экономического подъема и признания значения научных исследований, в 1950—1970-е гг. отмечается резкое повышение финансирования фундаментальной науки, и как следствие, расширение фронта научных исследований, увеличение доли программ, направленных на содействие экономическому развитию. Позднее научная политика развитых стран характеризовалась относительным сокращением военно-технических программ и ростом расходов на здравоохранение и окружающую среду (табл. 10.3).

В настоящее время, несмотря на достаточно стабильные показатели объема совокупных расходов на науку (в странах ОЭСР порядка 2% от ВВП), в большинстве развитых стран доля государственного сектора в объеме расходов на финансирование научных исследований постепенно сокращается (во многом за счет увеличения доли частного

Таблица 10.3. Структура государственных расходов на исследования и разработки в некоторых странах (1981—2007), %

Годы	Национальная оборона	Гражданская наука				
		всего	в том числе			
			здравоохранение и окружающая среда	программы экономического развития	космос (невоенные исследования)	прочие
Страны ОЭСР						
1981	37,7	62,3	17,8	37,3	10,2	34,3
1990	39,3	60,7	18,8	28,9	11,8	40,5
2000	28,2	71,8	22,3	23,0	10,0	44,7
2006*	33,2	66,8	25,3	21,6	9,3	43,8
США						
1981	54,6	45,4	31,2	36,1	20,3	12,4
1990	62,6	37,4	40,2	22,2	24,2	13,4
2000	51,6	48,4	49,9	13,4	20,9	15,8
2007	57,8	42,2	54,7	10,3	18,4	16,6
Германия						
1981	8,9	91,1	9,6	34,9	4,6	50,9
1990	13,5	86,5	10,8	25,9	6,8	56,5
2000	7,8	92,2	9,4	21,6	4,9	64,1
2007	6,1	93,9	9,7	21,6	5,0	63,7
Франция						
1981	38,4	61,6	13,3	37,9	6,7	42,1
1990	40,0	60,0	9,3	32,8	13,0	44,9
2000	21,4	78,6	9,7	17,7	14,2	58,4
2007	28,8	71,2	13,2	21,9	12,6	52,3

Годы	Национальная оборона	Гражданская наука				
		всего	в том числе			прочие
			здравоохранение и окружающая среда	программы экономического развития	космос (невоенные исследования)	
Великобритания						
1981	46,3	53,7	13,1	38,5	3,8	44,6
1990	43,5	56,5	18,1	31,9	5,5	44,5
2000	36,2	63,8	28,3	12,1	3,7	55,9
2006*	28,3	71,7	25,8	7,1	3,0	64,1
Япония						
1981	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д
1990	5,4	94,6	4,5	33,9	6,9	54,7
2000	4,1	95,9	6,6	33,4	5,8	54,2
2007	4,5	95,5	7,1	30,6	7,3	55,0

Примечание: * — данные за 2007 г. отсутствуют, н/д — нет данных.

Источник: Science and Engineering Indicators. 2010. Т. 4—17.

сектора). Так, по сравнению с 1981 г. доля государственных расходов в общей сумме расходов на науку в странах ОЭСР снизилась до 44% в 1995 г. и до 30% в 2007 г. В отличие от развитых стран, в России до сих пор государство — главный источник финансирования расходов на исследования и разработки (табл. 10.4).

Таблица 10.4. Структура расходов на финансирование исследований и разработок в некоторых странах по секторам (% от общего объема расходов на исследования и разработки)

Страна	Бизнес	Государство	Прочие внутренние источники финансирования	Зарубежные источники финансирования
США (2007)	66,4	27,7	5,8	н/д
Япония (2007)	77,7	15,6	6,3	0,3
Китай (2007)	70,4	24,6	н/д	1,3
Германия (2007)	68,1	27,8	0,4	3,8
Франция (2007)	52,4	38,4	2,2	7,0
Ю. Корея (2007)	73,7	24,8	1,3	0,2
Великобритания (2007)	47,2	29,3	5,8	17,7
Россия (2007)	29,4	62,6	0,7	7,2
Канада (2008)	49,5	31,3	10,3	9,0
Италия (2006)	40,4	48,3	3,0	8,3

Примечание: н/д — нет данных; в таблице приведены данные по 10 странам с самым высоким уровнем расходов на науку.

Источник: Science and Engineering Indicators. 2010. Т. 4—14.

Следует отметить, что *государственный сектор науки* в большинстве развитых стран трактуется достаточно широко — не столько как государственные научные организации, а, скорее, как совокупность государственных финансов, направленных на исследования и разработки, на стимулирование взаимодействия между исследовательскими, образовательными и промышленными организациями, развитие необходимой для этого инфраструктуры. Если обратиться к данным табл. 10.5, мы убедимся, что в 10 самых наукоемких экономиках на долю государственных организаций приходится не более 10—15% ИР (за исключением России). Как таковых государственных научных организаций в развитых странах сравнительно немного: это ограниченное число национальных научных центров и лабораторий в областях, традиционно являющихся зонами государственной ответственности, имеющих законодательно закреплённый статус государственных и получающих финансирование преимущественно из государственных бюджетов. Непосредственно фундаментальные исследования выполняются

преимущественно в университетах. Реже (но встречаются) случаи, когда государство финансирует проведение фундаментальных исследований частными компаниями, как правило, на основе частно-государственного партнерства. Большую часть расходов на исследования и разработки осуществляет бизнес.

Таблица 10.5. Структура объема выполненных исследований и разработок по секторам экономики (% от общего объема выполненных исследований и разработок)

Страна	Бизнес	Государство	Университеты	Некоммерческие организации
США (2007)	71,9	10,7	13,3	4,2
Япония (2007)	77,9	7,8	12,6	1,7
Китай (2007)	72,3	19,2	8,5	0,0
Германия (2007)	69,9	13,9	16,2	0,0
Франция (2007)	63,2	16,5	19,2	1,1
Ю. Корея (2007)	76,2	11,7	10,7	1,4
Великобритания (2007)	64,1	9,2	24,5	2,1
Россия (2007)	64,2	29,1	6,3	0,3
Канада (2008)	56,1	9,6	33,8	0,5
Италия (2006)	48,8	17,2	30,3	3,7

Примечание: в таблице приведены данные по 10 странам с самым высоким уровнем расходов на науку.

Источник: Science and Engineering Indicators. 2010. Т. 4—13.

Необходимо отметить, что, несмотря на известные провалы рынка, частные компании принимают участие в финансировании фундаментальных исследований, и даже делают их результаты доступными для широкой аудитории. В качестве примера приведем научную деятельность таких всемирно известных компаний, как *Bell*, *IBM*, *Du Pont*, чьи сотрудники не только публиковали результаты исследований, но и смогли получить Нобелевскую премию в своей научной области. Такое поведение частных фирм вызвано не только соображениями престижа. Один из главных мотивов компаний — возможность привлечь в свои лаборатории самых лучших специалистов. Для многих исследователей возможность открытой публикации своих достижений является важным фактором при выборе места работы. Кроме того, лаборатория частной компании, публикующая результаты своих исследований, благодаря репутации в научном мире имеет больше шансов получить государственные контракты. Но, пожалуй, главный фактор, влияющий на открытость частных компаний в отношении своих разработок, был выявлен в исследовании Дианы Хикс (*Hicks*,

1995): изучив опыт многих компаний, она пришла к заключению, что мораторий на публикации исследований приводит к существенному снижению их качества, поскольку фактически отсутствует механизм внешней экспертизы проделанной работы.

Отметим также, что ученые, занятые фундаментальными исследованиями, могут параллельно решать и прикладные задачи, получать патенты на свои изобретения, продавать их или основывать свои компании. Государство в этом случае стоит перед дилеммой: отдать ли права на результаты научной деятельности, полученные при реализации проектов за счет государственных средств, ученым, или же они должны остаться у государства? Если для общества важно стимулировать распространение информации о новых исследованиях, быстрее «дать им жизнь», то права передаются изобретателям, если же имеют место другие приоритеты (например, секретность разработок, потенциальная опасность их массового применения), то права на результаты исследований должны оставаться у государства.

Защита интеллектуальной собственности. Важнейший инструмент поддержки исследований в частном секторе — *система защиты прав на объекты интеллектуальной собственности*. При отсутствии такой системы (или при ее низкой эффективности) стимулы для инвестиций в НИОКР со стороны частных компаний слабеют. Рассмотрим на простом примере с патентами, почему так происходит.

Предположим, что имеются две фирмы, работающие на одном рынке: фирма А и фирма В. Они принимают решение об инвестициях в разработку нового продукта. Эффективность вложений в разработку нового продукта может быть оценена на основе критерия *NPV* (*чистой приведенной стоимости*):

$$NPV = \sum_{t=0}^T \frac{R_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^T \frac{C_t}{(1+r)^t}, \quad (10.1)$$

где R_t — потоки доходов, которые компания получает от внедрения нового продукта на рынок; C_t — потоки затрат, связанные с разработкой нового продукта. Они достаточно высоки на начальном этапе разработки, и, как правило, уменьшаются к концу жизненного цикла продукта; r — ставка дисконтирования, t — периоды, T — срок, в течение которого реализуется новый продукт. Если $NPV > 0$, тогда данный проект является прибыльным для инвестора¹.

Предположим, компания А решает инвестировать в разработку нового продукта. В отсутствие патентной защиты компания В может создать копию нового продукта, разработанного фирмой А. Копия нового продукта, разработанного компанией А, позволяет компании-имитатору (фирме В) получить гораздо больше прибыли, чем

¹ Подробнее о критерии *NPV* см. в разделе 5 Микроэкономического приложения.

разработчику оригинального продукта, так как значения потоков затрат в случае имитации будут намного меньше тех значений, которые были при первоначальной разработке продукта у фирмы А:

$$\sum_{t=0}^T \frac{C_t^B}{(1+r)^t} \ll \sum_{t=0}^T \frac{C_t^A}{(1+r)^t}.$$

Чтобы завоевать рынок, фирма В сможет назначить более низкую цену на свой продукт, и тем не менее для нее будет выполняться условие

$$\sum_{t=0}^T \frac{R^B}{(1+r)^t} > \sum_{t=0}^T \frac{C^B}{(1+r)^t}.$$

При одинаковом (близком) качестве продукта это приведет к тому, что компания-разработчик (фирма А) в условиях конкуренции вынуждена будет также снижать цену продукции. Но тогда она не сможет компенсировать затраты на исследования и разработки и будет нести убытки. В итоге разработчик нового продукта приходит к выводу, что инновации не окупаются. Чтобы этого избежать, применяется патентная защита. Она позволяет фирмам-разработчикам новых технологий временно получить монопольное право на использование результатов научно-исследовательской деятельности, и за счет отсутствия конкурентов компенсировать затраты, понесенные ранее.

Заметим, однако, что государство заинтересовано не только в поощрении научно-исследовательских усилий компаний, но и в распространении полученных ими результатов, поскольку это приводит к конкуренции, к снижению цен на новые продукты и повышению их доступности. Кроме того, раскрытие информации о новых разработках положительно влияет на будущие исследования других компаний и на производство в смежных областях. В этой связи важен выбор оптимального срока действия патента — достаточный для компенсации затрат разработчика, но в то же время стимулирующий его к продолжению научной деятельности и к раскрытию информации. Чтобы понять, как в теории должен происходить выбор оптимального срока действия патента, обратимся к рис. 10.6. На нем изображены предельные выгоды общества (*marginal social benefits — MSB*) и предельные общественные издержки (*marginal social costs — MSC*) от действия патента в течение каждого дополнительного года. По горизонтальной оси откладывается время, в течение которого действует патент на изобретение (T), по вертикальной оси — стоимостная оценка издержек и выгод, связанных с действием патента (P).

Выгоды общества от патента выражаются в росте научной и инновационной активности предприятия, получившего патент. Издержки общества от введения патента возникают из-за того, что в течение срока действия патента другие компании не могут использовать запатентованное изобретение ни для производства аналогичных товаров

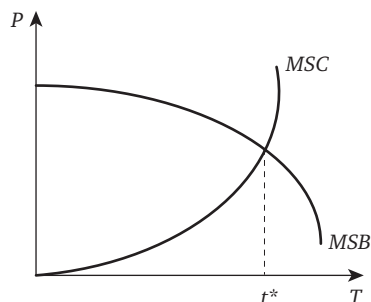


Рис. 10.6. Оптимальный срок действия патента

Источник: Одинцова М. И. Экономика права. М., 2007.

ни для разработки новых изобретений, зависящих от данного патента. Тем самым в силу монопольного ценообразования на рынке продается слишком мало запатентованного товара и многие другие изобретения не создаются. Как видно на графике, кривая предельных общественных издержек (MSC) имеет положительный наклон, это означает, что с ростом срока патентной защиты на год общественные издержки будут расти, если у запатентованного товара нет субститута. Кривая предельных общественных выгод (MSB) имеет отрицательный наклон, поскольку с ростом срока патентной защиты выгоды, получаемые обществом в виде научной деятельности компаний, снижаются.

Если представить, что патент выдается на очень долгий срок, то фирма получает монопольное право на его использование в течение данного срока, и ей незачем инвестировать новые исследования, так как ее монопольному положению ничего не угрожает. Если патент выдается на очень короткий срок, то у фирмы нет стимулов к проведению исследований. Оптимальный срок действия патентной защиты находится из уравнения: $MSC = MSB$. На графике это соответствует точке t^* , поскольку при данном значении происходит пересечение кривых предельных общественных выгод и предельных общественных издержек.

На практике, к сожалению, невозможно для каждого изобретения определять свой оптимальный срок действия патента, ведь очевидно, что он может существенно отличаться для разных изобретений. Если для всех изобретений устанавливать единый срок действия патента (например, 20 лет), то это приведет к тому, что фирмы будут инвестировать те изобретения, которые позволят им получать большую монопольную ренту, т.е. в относительно менее затратные, менее значительные изобретения. Чтобы такого не происходило, во многих странах вводятся дифференцированные ежегодные пошлины на поддержание патента в силе. В первые годы поддержание патента стоит относительно дешево, в последующие — размер пошлины увеличивается.

Это позволяет патентодержателю самому определять ценность своего изобретения в отведенный законом срок: если изобретение все еще приносит существенный доход, оплата высоких пошлин оправдана, как только патент перестает приносить экономическую выгоду, его можно не продлевать.

Система защиты прав на объекты интеллектуальной собственности не ограничивается возможностями патентной защиты. Она включает различные другие инструменты, как замещающие патенты (например, выплата государством вознаграждений за изобретения, коммерческая тайна), так и дополняющие (авторское право, товарные знаки).

Прямая и косвенная поддержка исследований. Существует множество механизмов, с помощью которых государство может содействовать исследовательской деятельности. В самом общем виде их можно разделить на две большие группы. Первую группу составляют *механизмы прямого участия государства в финансировании определенных проектов* (например, венчурных), организаций (исследовательских центров, университетов, малых инновационных фирм и т.д.), элементов инновационной инфраструктуры (технопарков, инкубаторов, офисов по продвижению технологий, и пр.). Вторая группа включает *механизмы косвенного регулирования* (преимущественно налоговые).

Прямое государственное участие характерно для фундаментальных исследований, а также в случае реализации частным сектором рискованных проектов, имеющих потенциально высокую социальную и экономическую значимость. В то же время, для оказания такой поддержки государству необходимо провести отбор проектов, исполнителей. Кроме того, требуется жесткий контроль над расходованием выделяемых средств. Косвенные механизмы поддержки наиболее эффективны в частном секторе, поскольку выбор направлений исследований и разработок осуществляется непосредственно бизнесом, что усиливает его мотивацию к проведению соответствующих работ и внедрению результатов исследований в практическую деятельность.

Традиционно прямое государственное участие в производстве знаний может осуществляться в двух формах: в виде *грантов* либо *финансирования научных организаций*. Грантовая система предполагает прямое финансирование исследовательских команд, которое, как правило, выделяется после экспертизы заявки научного проекта. Для грантовой системы характерны наличие четких требований к исходным заявкам, система мониторинга и оценки проектов, как на этапе отбора, так и по завершении. Таким образом, в систему изначально заложены сильные стимулы к аккуратной спецификации исследовательских задач и к их качественному выполнению, поскольку от результатов работы напрямую зависит возможность продления действующего гранта или получения нового. В том случае, если заявка не была одобрена, всегда существует возможность ее корректировки

и повторной подачи. Гибкость грантовой системы позволяет осуществлять исследования на базе различных организаций, формировать коллективы из представителей различных исследовательских групп и направлений. Помимо названных преимуществ, грантовые системы имеют ряд недостатков. Во-первых, сам по себе отбор заявок является затратной деятельностью, требует привлечения независимых экспертов по широкому кругу направлений, связан с конкурсными процедурами, и даже при оптимальной организации отнимает достаточно сил и времени у команды, подающей заявку и отчитывающейся о проделанной работе. Во-вторых, поскольку исследователи, претендующие на получение гранта, стремятся свести риск отказа в финансировании до минимума, заявки подаются на менее рискованные проекты. В-третьих, учитывая возможность получения отказа, исследовательские команды могут искать источники финансирования в разных местах, тем самым распыляя усилия на деятельность, напрямую не связанную с производством знаний.

В отличие от грантовой, система, основанная на поддержке научных организаций, предполагает финансирование не отдельных проектов, а научных организаций (университетских лабораторий, научных центров и т.д.). Тем самым экономятся время и силы исследователей, присутствует стабильность, что особенно важно для долгосрочных проектов с высокой степенью неопределенности результатов. Однако эти преимущества имеют и обратную сторону: гарантия финансирования может снижать стимулы к продуктивной работе, приводить к затягиванию исследований.

Отметим, что обе системы имеют право на существование, и, как правило, дополняют друг друга. Так, например, закупку дорогостоящего оборудования и поддержание его в надлежащей форме целесообразно осуществлять в рамках финансирования организаций, когда оборудование ставится на баланс лаборатории или научного центра на долгосрочной основе. В то же время выполнение исследований с помощью данного оборудования может осуществляться различными коллективами в рамках грантовой системы.

Прямая государственная поддержка частного сектора в последнее время все чаще организована в форме государственно-частного партнерства (ГЧП). Большинство ГЧП в научной сфере функционирует сегодня в виде совместных государственно-частных научно-исследовательских центров и ориентировано на проведение совместных ИР. Это делается в целях стимулирования взаимодействия между академическим и промышленным секторами, проведения междисциплинарных исследований, содействия развитию регионов и т.д. Примечательно, что некоторые из них функционируют в виртуальной форме, тогда как для создания других требуется наличие определенной площадки на базе действующих организаций.

Наряду с созданием исследовательских центров, такие страны как Франция, Бельгия, Дания, Нидерланды, Австрия, Новая Зеландия и Великобритания создают ГЧП в целях развития инфраструктуры, сетей, объединяющих научный потенциал исследователей из различных центров, университетов, предприятий и ассоциаций. Такие ГЧП не занимаются непосредственно исследованиями, но представляют собой площадки для общения всех заинтересованных участников. Наиболее известные сети — *Сообщества Фарадея* в Великобритании (*Faraday Partnerships*) и площадки, созданные в рамках австрийской программы *Kind/Knet*.

По данным ОЭСР (Scoreboard, 2007), несмотря на существующие национальные особенности государственной поддержки научной сферы, важнейшей тенденцией последних лет является усиление роли косвенных методов поддержки науки и инноваций, среди которых преобладают *меры налогового стимулирования*. Эта тенденция выражается как в увеличении числа стран, применяющих налоговые льготы (в 2006 г. 20 стран ОЭСР предлагали налоговые льготы для предприятий по сравнению с 12 в 1995 г.), так и в увеличении объемов предоставляемой помощи. Размер косвенной поддержки сегодня сопоставим с прямыми расходами государства на науку (табл. 10.6).

Таблица 10.6. Прямое и косвенное стимулирование НИОКР
(в млн долл. США в ценах 1995 г.)

Страна	Объем налоговых скидок, предоставленных частному сектору	Прямое финансирование НИОКР в частном секторе
Австралия	138	84
Канада	685	441
Франция	376	1778
Япония	202	828
Нидерланды	207	210
США	2393	23 595

Источник: OECD Science, Technology and Industry Outlook. 2002.

Рассмотрим подробнее, каким образом государство стимулирует исследования и разработки в частном секторе при помощи налоговых инструментов. Налоговое стимулирование как вид государственной поддержки ИР применяется относительно недавно. Считается, что первыми — в 1966 г. — налоговые скидки получили японские компании. В США они были введены в 1981 г., а в 1980-е — начале 1990-х гг. системы налогового стимулирования инноваций сформировались в большинстве развитых и новых индустриальных стран¹.

¹ Иванова Н. Формирование и эволюция национальных инновационных систем. М., 2001. С. 72.

Чаще всего льготы по налогообложению принимают форму налоговых кредитов (*tax credits*) или налоговых вычетов (*allowance*).

Налоговый кредит является наиболее популярным видом налогового стимулирования ИР. Суть налогового кредита состоит в том, что он позволяет промышленным фирмам уменьшать уже начисленный налог (как правило, налог на прибыль) на величину, равную установленному проценту от понесенных затрат на ИР. В одних странах этот вычет пропорционален объему затрат на ИР, в других — приросту этих затрат за определенный, законодательно установленный отрезок времени (табл. 10.7). Некоторые страны используют смешанные схемы¹. Налоговые кредиты могут предоставляться как на возвратной, так и безвозвратной основе, причем даже в рамках одной страны могут одновременно действовать оба принципа.

Таблица 10.7. Налоговые кредиты по расходам на ИР в странах ОЭСР, 2004—2005 гг.

Страна	Объемная скидка (от уровня ИР), %	Приростная скидка, %	Особые условия для малого бизнеса, %
Австрия*	8		
Канада (федеральный налоговый кредит)***	20		35 (объемная)
Франция**	5	45	
Ирландия		20	
Италия			30 (объемная)
Япония	10—15		15 (объемная)
Корея	15	50	
Мексика	30		
Нидерланды	14		42 (объемная)
Норвегия	18		20 (объемная)
Португалия**	20	50	
Испания**	30	50	
США (федеральный налоговый кредит)***		20	

Примечание: * — возвратный кредит; ** — налоговый кредит, предоставляемый на основе комбинирования приростных и объемных схем; *** — помимо федеральных льгот в странах действуют различные системы льгот на региональном уровне.

Источник: Warda J. (2006). Tax treatment of business investment in intellectual assets: an international comparison // STI working paper 2006/4. OECD.

¹ McAlpine D. Tax credits for R&D investments // IP value 2005 Building and enforcing intellectual property. P. 5.

Налоговые кредиты могут предоставляться двумя способами: путем списания определенной части от налоговых отчислений по налогу на прибыль (традиционный способ), либо посредством предоставления скидок по уплате налогов, не зависящих напрямую от прибыли (главным образом, связанных с оплатой труда). Оба механизма позволяют получить льготы в том же периоде, когда были осуществлены затраты на ИР.

Налоговые вычеты, в отличие от налоговых кредитов, представляют собой сумму, вычитаемую из налогооблагаемого дохода, установленную в процентах от объема расходов на ИР. Налоговые вычеты составляют, как правило, 100% и более расходов на ИР.

Следует отметить, что большинство стран, использующих налоговые льготы, устанавливают также лимиты их использования. Это делается с целью контроля объема государственных расходов на налоговую поддержку ИР.

Многие страны допускают *перенос сроков льготного налогообложения*. Перенос сроков использования налоговых льгот предназначен для предприятий, расходующих средства на проведение ИР и приобретение необходимого для этого оборудования, но не получающих в текущий период прибыли, достаточной для использования «причитающихся» им налоговых льгот в полном объеме. Законодательство многих стран предусматривает в подобных ситуациях возможность переноса права использования «недоиспользованных» налоговых льгот на прошлые либо (чаще всего) будущие периоды. Некоторые страны предусматривают право фирм воспользоваться льготой, даже если в текущем периоде они вообще не имели прибыли и (или) несли убытки. Чаще всего такая мера вводится для малого бизнеса.

Дополнительный инструмент налогового стимулирования — ускоренная амортизация, которая во многих странах допускается в отношении определенных видов расходов на ИР. Ускоренная амортизация позволяет предприятиям списывать большую часть расходов, чем это предусмотрено обычными правилами амортизации, благодаря чему у предприятий появляется возможность быстрее обновлять оборудование для научных исследований. Правила ускоренной амортизации устанавливаются либо в форме процентного отношения к величине расходов (например, 100% в текущий период в Канаде, 30% — Дании, 20% — Германии и т.д.), либо в форме минимального числа лет (списание расходов в течение 3 лет — в Бельгии, Греции, Венгрии, 5 лет — в Австралии, Австрии, Чехии, Корее, 10 лет — в Италии и Исландии). Особые правила амортизации могут действовать и при покупке патентов. Патенты на изобретения, как правило, даются сроком на 20 лет, однако многие изобретения имеют гораздо более короткий срок жизни, другие теряют значительную часть своей рыночной стоимости уже в первые годы эксплуатации. Поэтому многие правительства

устанавливают верхнюю и (или) нижнюю границу амортизационного периода, позволяющую владельцам патента самостоятельно определять временной отрезок для начисления износа с учетом установленных рамок. В некоторых странах сроки амортизации законом не оговариваются — вместо этого используется понятие «в течение полезного срока жизни». Это означает, что сроки амортизации устанавливаются, исходя из ожидаемого экономического срока жизни патента, который зависит от природы патента и определяется патентодержателем самостоятельно.

Налоговое стимулирование дарения патентов

В целях стимулирования распространения информации об изобретениях многие страны используют налоговые льготы для дарителей патентов. Например, в Австрии возможны налоговые вычеты (не более 10% из суммы годового дохода), однако они действуют только в том случае, если патент был подарен определенным организациям, таким как: Академия наук Австрии, университеты, некоммерческие организации и т.д. В Мексике налоговые вычеты предоставляются дарителю при условии, что патенты были переданы только тем организациям (промышленным предприятиям, университетам, исследовательским организациям), которые включены в Национальный реестр научно-технологических институтов. Лидером по использованию схем, связанных с дарением патентов, является США. Налоговые вычеты, которые допускаются в этом случае, имеют ряд ограничений. Во-первых, вычеты из налогооблагаемой базы дарителя патента не могут превышать 10% от налогооблагаемой базы. Во-вторых, пользоваться данным вычетом можно, только если патент передается исследовательским университетам или другим некоммерческим организациям, занимающимся ИР. Чтобы стоимость подаренных патентов не превышала в целях получения налоговых льгот, величина налогового вычета определяется доходом, полученным от патента после дарения. В течение двух лет (начиная с года дарения или следующего года) разрешается 100%-ный вычет стоимости патента из налогооблагаемой базы дарителя. В последующие годы допустимый размер вычета ежегодно уменьшается на 10% (90%, 80% и т.д.).

Источник: Warda J. (2006). Tax treatment of business investment in intellectual assets: an international comparison // STI working paper. 2006/4. OECD.

Довольно часто страны сочетают сразу несколько видов налоговых льгот, дополняя их другими мерами государственной политики. Фактические объемы налоговой помощи, предоставляемой частному сектору в целях поддержки ИР, дифференцируются в зависимости от множества факторов — от того, какие виды расходов относят к ИР, на какие компании распространяется льгота (импортные или отечественные, малый бизнес, компании имеющие особый статус и т.д.), сфера деятельности компании или отрасль.

Таким образом, практика налогового стимулирования исследовательской деятельности может существенно различаться. Для того

чтобы количественно оценить объем налоговой поддержки в той или иной стране, используют так называемый β -индекс, который фактически показывает, каким должен быть уровень дохода компании, чтобы ее расходы на ИР не были убыточными. β -индекс показывает уровень валового дохода, необходимый для покрытия расходов на ИР и уплаты налога на прибыль. Алгебраически он рассчитывается как отношение посленалоговой стоимости 1 долл., вложенного в ИР, к разности между единицей и ставкой налога на прибыль (под посленалоговой стоимостью 1 долл., вложенного в ИР, понимаются чистые инвестиции в сферу ИР с учетом всех налоговых стимулов).

$$\beta_{\text{index}} = \frac{(1 - A)}{(1 - t)}, \quad (10.2)$$

где A — приведенная к одному моменту времени сумма всех налоговых льгот, приходящихся на 1 долл., потраченный на ИР (льгот по амортизации, налоговых кредитов, специальных скидок на покупку основных фондов, действующих для сферы ИР); t — ставка корпоративного налога на прибыль.

Чем меньше значение β -индекса, тем благоприятней национальный климат для ИР. В странах, допускающих полное списание расходов на ИР, но не использующих схем налогового стимулирования ИР, $A = t$, и, следовательно, β -индекс = 1.

Часто наравне с β -индексом используется другой показатель — *норма налоговых вычетов*, которая рассчитывается как разница между единицей и β -индексом. Норма налоговых вычетов показывает, какое снижение налоговой нагрузки можно получить, инвестируя в ИР. Так, например, если значение нормы налогового вычета равно 0,2, это означает, что на каждый вложенный в ИР 1 долл. США можно было получить 20 центов снижения налоговой нагрузки. Отрицательное значение нормы налогового вычета свидетельствует о том, что затраты на ИР увеличивают налоговую нагрузку. Таким образом, β -индекс и норма налогового вычета позволяют сравнивать налоговые режимы разных стран.

Часто страны ОЭСР предлагают разные налоговые режимы для крупных предприятий и малого бизнеса (табл. 10.8).

Таблица 10.8. Налоговый режим в некоторых странах ОЭСР

Страна	β -индекс для крупных предприятий	β -индекс для малого и среднего бизнеса
Австралия	0,883	0,883
Австрия	0,992	0,992
Бельгия	1,009	1,009
Канада (федеральный уровень)	0,827	0,678

Страна	β -индекс для крупных предприятий	β -индекс для малого и среднего бизнеса
Чехия	0,698	0,698
Финляндия	1,008	1,008
Франция	0,866	0,866
Германия	1,03	1,03
Греция	1,015	1,015
Исландия	1,012	1,012
Ирландия	0,951	0,951
Италия	1,023	0,575
Корея	0,82	0,842
Нидерланды	0,934	0,762
Новая Зеландия	1,023	1,023
Норвегия	0,794	0,769
Польша	1,011	1,011
Португалия	0,717	0,717
Испания	0,559	0,559
Швеция	1,015	1,015
Швейцария (Цюрих)	1,01	1,01
Великобритания	0,904	0,894
США (федеральный уровень)	0,934	0,934

Источник: Warda J. (2006). Tax treatment of business investment in intellectual assets: an international comparison // STI working paper, 2006/4. OECD.

Эффективность государственной поддержки науки. Как мы убедились, развитые страны тратят значительные ресурсы на поддержку науки, используют различные инструменты. Важной практической задачей является выбор тех инструментов поддержки, которые наиболее эффективны в условиях конкретной страны. За последнее десятилетие проведено уже немало исследований, посвященных влиянию государственной политики на ИР, осуществляемые частным сектором.

Влияние прямого государственного финансирования на исследовательскую активность бизнеса неоднозначно. С одной стороны, предприятия, получившие государственную помощь, как правило, успешны в реализации исследовательских проектов. С другой стороны, не всегда понятно, какие были бы у них результаты при отсутствии такой поддержки: многие получатели помощи в любом случае реализовали бы свои проекты, однако это могло бы занять больше времени и потребовало от них дополнительных усилий по поиску финансирования. Как показывают исследования, проведенные в Великобритании, Италии

и США (Freel, 1999, Colombo&Grilli, 2005, Голиченко, 2007), возможно возникновение эффекта вытеснения частных затрат государственными: чем больше грантов получает предприятие, тем меньше его собственные расходы на ИР, слабее активность в поиске альтернативных источников для реализации своих проектов. Прямая государственная поддержка играет в таком случае, по сути, дестимулирующую роль.

Напротив, налоговое стимулирование ИР в частном секторе, в соответствии с законами экономической теории, оказывает положительное влияние. Оно наблюдалось во всех странах, где проводились специальные исследования по этой теме. Однако степень влияния налогового стимулирования на расходы частного сектора (эластичность расходов на исследования и разработки по снижению налоговой нагрузки) существенно отличалась по данным разных исследователей (Pottelsberghe et al., 2003 и др.). Примечательно, что эластичность расходов на ИР в краткосрочном периоде была ниже, чем в долгосрочном. Это означает, что налоговое стимулирование оказывает положительный долгосрочный эффект на рост расходов частного сектора на исследования.

Попытки оценить эффективность налогового стимулирования относительно прямой государственной поддержки показывают, что в краткосрочном периоде эффективность этих мер сопоставима, тогда как в долгосрочном периоде большая отдача наблюдается от прямых мер поддержки. Дело в том, что прямое субсидирование способствует запуску новых проектов, тогда как налоговые льготы способствуют в основном лишь расширению уже действующих проектов (Guellec et al., 1997).

В целом, степень влияния различных мер государственной поддержки на научно-исследовательскую деятельность зависит от многих факторов: экономической конъюнктуры, предпринимательского климата, политической ситуации и т.д. Во многих случаях для бизнеса снижение общей налоговой нагрузки, гарантии защиты прав на интеллектуальную собственность или улучшение экономической среды будет более эффективным, чем целенаправленная поддержка ИР.

10.3. Здравоохранение

В этом параграфе мы обсудим вопросы, связанные с необходимостью государственного вмешательства в сферу здравоохранения, и рассмотрим, какие действия предпринимает государство для решения проблем экономической эффективности и справедливости.

Особенности рынка здравоохранения и необходимость государственного вмешательства. Здоровье — одно из важнейших благ для любого человека. От состояния здоровья зависит и уровень полезности, получаемый от потребления других благ, и способность к труду, и качество жизни в целом. Неудивительно, что в развитых странах

показатели здоровья населения включаются в сводные индексы оценки качества жизни и уровня неравенства в обществе. Вместе с тем, здравоохранение как экономическое благо обладает рядом специфических свойств, которые создают провалы рынка и вызывают необходимость государственного вмешательства.

В современной экономике система здравоохранения включает в себя широкий спектр благ — от лечения заболеваний до их профилактики, продукцию фармацевтической промышленности и др. В данном параграфе мы остановимся на ключевом звене системы здравоохранения — предоставлении медицинской помощи, оставив за рамками анализа многие другие вопросы¹. Как и раньше, в фокусе рассмотрения будут вопросы, связанные с *эффективностью* и *справедливостью*.

Эффективность. С точки зрения эффективности, оптимальным является такое производство блага, при котором

$$MSB = MSC, \quad (10.3)$$

где *MSB* — предельные общественные выгоды от потребления блага, а *MSC* — предельные общественные издержки его производства. В случае здравоохранения возникают факторы, которые препятствуют рыночному механизму в достижении равенства (10.3). В основном они связаны с *информационной асимметрией*, преодолеть которую даже государству оказывается затруднительно. Помимо асимметрии информации в здравоохранении есть еще и *внешние эффекты*, из-за которых предельные частные и предельные общественные выгоды не совпадают.

Чтобы понять названные особенности, рассмотрим более подробно спрос в сфере здравоохранения. Его специфика в том, что медицинская помощь не нужна человеку сама по себе — он обращается к подобным услугам, чтобы улучшить свое самочувствие. Спрос на медицинские услуги оказывается таким образом *производным* от спроса на здоровье. Здоровье же является фундаментальным благом, для которого не существует рынка — его нельзя ни купить, ни продать. Поэтому спрос на здоровье порождает спрос на услуги системы здравоохранения.

В соответствии с известным подходом Майкла Гроссмана², здоровье должно рассматриваться не только как потребительское благо, но и как инвестиционное, поскольку, чем выше уровень здоровья, тем выше производительность индивида как работника, а, следовательно, и его доход. Таким образом, приобретая медицинские услуги, индивид делает инвестиции в здоровье.

¹ Более подробно ознакомиться с рассматриваемой проблематикой поможет учеб. пособие: Экономика здравоохранения / под ред. М. Г. Колосницкой, С. В. Шишкина, И. М. Шеймана. М. : ИД ГУ ВШЭ, 2008.

² Grossman M. (1972). The Demand for Health: the Theoretical and Empirical Investigation. National Bureau of Economic Research, N.Y.

Согласно подходу М. Гроссмана, спрос на медицинские услуги является производным от спроса на здоровье. В каждый момент времени индивид осуществляет выбор между набором медицинских услуг (h_t), которые обеспечивают его здоровье, и всеми остальными благами (Z_t). Межвременная функция полезности индивида может быть записана как

$$U = U(h_0, \dots, h_T, Z_0, \dots, Z_T), \quad (10.4)$$

где индекс блага отражает период времени от 0 до T .

Соответственно, межвременное бюджетное ограничение индивида выглядит как

$$\sum_{t=0}^T \frac{P_t^Z \cdot Z_t + P_t^h \cdot h_t}{(1+r)^t} = \sum_{t=0}^T \frac{w_t \cdot L_t}{(1+r)^t} + A_0, \quad (10.5)$$

где r — ставка дисконтирования, P_t^h и P_t^Z — цены на медицинские услуги и другие блага соответственно, w_t — ставка заработной платы, L_t — количество рабочего времени в году t , A_0 — дисконтированное значение нетрудового дохода.

Решая задачу максимизации полезности, получим, что в точке оптимума сумма предельных выгод здоровья будет равна потребительским затратам на его поддержание.

Важной особенностью модели Гроссмана является включение затрат времени на поддержание здоровья в общую стоимость лечения. Все время индивида в году t (Ω_t) можно разделить на отдельные компоненты:

$$\Omega_t = T_t^w + T_t^Z + T_t^h + T_t^u, \quad (10.6)$$

где T_t^w — время работы, T_t^Z — время, используемое для потребления всех других благ, T_t^h — время, потраченное на инвестиции в здоровье, T_t^u — время болезни. В этом случае можно определить «цену времени» для потребления медицинских услуг, которая будет составной частью общей цены медицинской помощи. Соотношение между «ценой времени» и стоимостью медицинской помощи определяется уровнем дохода человека и степенью его желания максимизировать свое рабочее время. Так, для более богатых людей цена времени выше, чем для бедных. При этом они относительно слабее реагируют на рыночную цену медицинских услуг. Такое соотношение может служить одним из объяснений того факта, что богатые люди больше инвестируют в свое здоровье — для них цена времени больше, чем цена медицинских услуг. Для бедных это соотношение складывается по-иному. Цена медицинской помощи может быть больше цены времени и являться ограничивающим фактором при инвестициях в здоровье.

Источник: Экономика здравоохранения / под ред. М. Г. Колосницыной, С. В. Шишкина, И. М. Шеймана. М. : ИД ГУ ВШЭ, 2008.

В принятии инвестиционного решения не последнюю роль играет цена медицинских услуг и готовность уплачивать эту цену. Для людей с высокой заработной платой альтернативная стоимость времени

болезни выше, чем для людей с низкими заработками. Поэтому их готовность платить за лечение выше, соответственно, больше их спрос на медицинскую помощь.

Помимо этого, на спрос оказывают влияние и неценовые факторы, такие как доступность медицинской помощи (в том числе время ожидания в очередях), качество медицинских услуг и социально-демографические характеристики потребителей.

Отличительной особенностью спроса на медицинские услуги является возможность производителей услуги (врачей) влиять на объем спроса. Такое явление называется **индуцированным спросом** (или спросом, спровоцированным предложением). В силу наличия *информационной асимметрии* врач может назначить дополнительные исследования или процедуры, исключить из набора услуг дешевые заменители, выбрать те виды услуг, которые обеспечивают более высокую загрузку больниц и поликлиник и т.п. В данном случае информационная асимметрия становится основой так называемых *агентских отношений* врача и пациента: врач, будучи лучше информирован, фактически формирует спрос на определенные объемы медицинской помощи от имени своего пациента, и сам же предоставляет эту помощь. На рис. 10.7 данная ситуация представлена графически. Линия D_1 отражает спрос индивида на лечение в условиях полной информации — это соотношение цены и объема медицинских услуг в рамках сложившихся потребительских предпочтений. Точка E_1 — точка равновесия при полной информации, т.е. это Парето-эффективное равновесие. Она определяет количество потребляемых медицинских услуг (Q_1) и их цену (P_1). При наличии информационной асимметрии спрос может перейти в положение D_2 , где равновесные цена и количество (P_2 и Q_2) выше оптимальных. Природа информационной асимметрии в данном случае заключается в том, что индивид, даже обладая знаниями о природе своего заболевания и способах его лечения, может не знать, какую пользу принесет ему дополнительная единица медицинских услуг, дополнительный визит к врачу или консультация у другого специалиста.

Расстояние между линиями D_1 и D_2 представляет собой индуцированный спрос. Эмпирические исследования, хотя и не дают однозначного ответа на вопрос о существовании этого явления, выявляют зачастую склонность врачей увеличивать объемы предоставляемых услуг. Например, В. Фьюкс (1978)¹ продемонстрировал, что увеличение числа хирургов в США при равенстве факторов спроса не снижает, а наоборот, повышает рыночные цены, что косвенно является иллюстрацией наличия индуцированного спроса (переход

¹ Эмпирические результаты приводятся по книге: Экономика здравоохранения / под ред. М. Г. Колосницыной, С. В. Шишкина, И. М. Шеймана. М. : ИД ГУ ВШЭ, 2008.

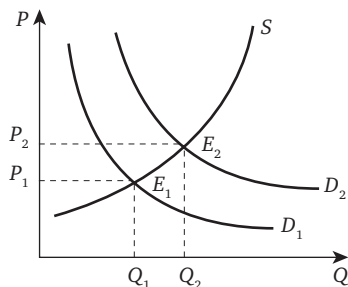


Рис. 10.7. Индуцированный спрос

из точки E_1 в точку E_2 на рис. 10.7). Дж. Хиксон (1987) показал, что педиатры, труд которых оплачивается на гонорарной основе, организуют помощь детям в объемах свыше рекомендованных Американской академией педиатрии, и не делают этого, когда получают твердую зарплату. А. Эпштейн (1986) продемонстрировал, что при гонорарной оплате врачи назначают на 50% больше ЭКГ и на 40% больше рентгеновских исследований, чем при оплате на подушевой основе. Вместе с тем, исследования последних лет показывают более сложные взаимосвязи между спросом и предложением медицинских услуг. Например, частота хирургических операций при увеличении числа хирургов может возрастать не только потому, что их навязывают, но и в силу их наличия и физической доступности.

Еще одна особенность спроса на медицинские услуги состоит в том, что он возникает *неожиданно*. Чаще всего, люди не в состоянии предсказать, когда им понадобится медицинская помощь. В рыночной системе существует механизм, позволяющий справиться с этой проблемой, — механизм **страхования**. Однако и в самой сфере медицинского страхования существуют провалы рынка, связанные как со спросом (недооценка риска заболеть и, соответственно, неполнота спроса), так и с предложением страховых услуг. Наиболее серьезные проблемы вызваны наличием информационной асимметрии: клиент страховой компании лучше осведомлен о своем заболевании и возможных будущих расходах, чем страховщик. Поэтому в системе частного медицинского страхования остро стоят вопросы *неблагоприятного отбора*, а также *морального риска* (см. гл. 7), в результате чего объемы предоставляемой медицинской помощи не соответствуют общественно оптимальным, т.е. условие (10.3) нарушается.

Подводя промежуточный итог, следует отметить, что наличие информационной асимметрии негативно сказывается на рынке медицинских услуг. Зачастую, индивиды не располагают информацией о своей болезни, возможностях и эффективности отдельных методов лечения. Более того, многие виды медицинской помощи требуются человеку нерегулярно или один раз в жизни, что не позволяет

использовать накопленный опыт для принятия решений в дальнейшем. Если потребители не могут отличить хорошее лечение от плохого, они вряд ли будут целенаправленно искать наилучшее предложение медицинских услуг на рынке. В случае наступления болезни они, скорее всего, обратятся к поставщику, с которым установились долгосрочные отношения. В интересах поставщика медицинских услуг поддержание хорошей репутации, при этом взамен поставщик получает *монопольную власть* над потребителем, что также снижает эффективность рыночных взаимодействий.

Острота проблемы информационной асимметрии вызвана тем, что получение информации для покупателя связано с издержками. Однако с течением времени затраты на получение информации могут снижаться. В последние годы для распространения информации о здравоохранении все шире используется Интернет. Многие страны вслед за США стали открыто публиковать подробную информацию о качестве работы поставщиков медицинской помощи. Однако требование к публикации информации не означает, что она автоматически поможет потребителю, поскольку поставщики скорее будут предоставлять ту информацию, которая подчеркивает их положительные стороны¹.

Еще одна особенность здравоохранения, создающая препятствия для эффективной аллокации ресурсов в рыночной системе, связана с наличием *внешних эффектов*.

Определенные виды услуг в сфере здравоохранения, в том числе лечение инфекционных заболеваний, создают положительные экстерналии. Например, вакцинация создает выгоды не только для тех, кто в ней участвует (т.е. *внутренние* или частные выгоды); но и для всех остальных членов общества (т.е. создает *внешние* выгоды). Аналогично и лечение инфицированного пациента влечет за собой выгоды для здоровых, так как снижает вероятность контактов с носителем заболевания.

Недооценка общественных выгод приводит к тому, что благо, создающее положительный внешний эффект, недопроизводится, а значит, имеет место нарушение условия эффективности (10.3).

Существует и другой вид внешних эффектов, связанных с общим состоянием здоровья населения. В целом, у здоровых людей выше производительность труда, меньше число пропусков работы по болезни, дольше продолжительность жизни. Соответственно, улучшение здоровья отдельных индивидов дает положительный внешний эффект в терминах роста ВВП. На практике, конечно, достаточно сложно определить масштаб таких экстерналий и оценить их количественно.

Названные провалы рынка стали причиной того, что в современных системах здравоохранения рыночный механизм либо вовсе

¹ Le Grand J., Propper C., Smith S. (2008). The Economics of Social Problems. Palgrave Macmillan. P. 35.

не используется, либо используется крайне ограниченно. Государство берет на себя обеспечение населения медицинской помощью. Формы государственного участия, тем не менее, сильно различаются. Не последнюю роль играет здесь отношение к справедливости.

Справедливость. Как и в отношении других благ, создаваемых в общественном секторе, вопросы справедливости или равенства при формировании системы здравоохранения играют важную роль. Многие страны, строившие после Второй мировой войны «государства благосостояния» (*welfare state*), во главу угла ставили именно принципы справедливости, а не эффективности. Однако, как мы убедились ранее (в гл. 3), понимание справедливости или равенства может быть различным.

Так, в сфере здравоохранения можно рассматривать финансовый аспект — расходы индивидов на медицинскую помощь. В данном случае используются понятия *горизонтального и вертикального равенства*, с которыми мы уже встречались выше при обсуждении проблем образования. При оценке вертикального равенства основное внимание уделяется вопросам оплаты медицинских услуг и источникам финансирования сферы здравоохранения в целом. Существуют четыре основных источника финансирования медицинской помощи: налоги, фонды общественного страхования, частные страховые взносы, индивидуальные платежи за медицинские услуги. Роль каждого источника различается от страны к стране, отдельные источники обладают разной степенью прогрессивности и, тем самым, разным воздействием на равенство при финансировании медицинской помощи. Например, если здравоохранение финансируется за счет общих налогов, то при прогрессивной системе налогообложения богатые люди фактически платят за медицинские услуги больше, чем бедные. Наоборот, там, где значительна доля индивидуальных прямых платежей за полученную помощь, бедные окажутся в худшем положении. Даже при одинаковой интенсивности пользования медицинскими услугами, их относительные затраты будут выше, чем у состоятельных граждан. Кроме того, статистические данные по всем странам мира однозначно показывают, что в малообеспеченных группах населения здоровье в среднем хуже, чем в высокообеспеченных. А значит, бедным объективно требуется больший объем медицинской помощи. Соотнося затраты отдельных людей на медицинскую помощь с их доходами, можно оценить, как те или иные источники финансирования сферы здравоохранения влияют на уровень и дифференциацию потребления медицинских услуг.

Другой аспект равенства касается потребления или результатов потребления медицинских услуг. В рамках этого подхода можно выделить следующие способы оценки равенства (Asante et al., 2006):

- равные расходы на душу населения (*equal expenditure per capita*);

- равный объем ресурсов на душу населения (*equal inputs per capita*);
- равный доступ при равных нуждах (*equal access for equal needs*);
- равное потребление при равных нуждах (*equal utilisation for equal needs*);
- равное здоровье (*equal health*).

Каждый из названных критериев обладает своими преимуществами и недостатками, связанными с методологией измерений и возможностями эмпирической оценки. Например, такой показатель как «равное здоровье» широко критикуется за нереалистичность, поскольку на здоровье влияет множество объективных факторов, начиная от наследственности и заканчивая диспропорциями в доступности разнообразных ресурсов, необходимых для жизнедеятельности человека.

Первые два показателя в той или иной степени нарушают принципы вертикального и горизонтального равенства, поскольку не учитывают различия в материальном благополучии людей. Если медицинская помощь оплачивается населением (в форме платных услуг или через страховую систему), то при соблюдении принципа равных расходов на бедных индивидов ложится относительно большее бремя, и система становится регрессивной¹. Равный объем ресурсов на душу населения не учитывает различие индивидуальных потребностей, в первую очередь, в дорогой высокотехнологичной помощи. Вместе с тем, эти показатели просты и удобны со статистической точки зрения. Данные о расходах наиболее доступны и не вызывают методологических трудностей при оценке неравенства.

Оставшиеся показатели носят скорее концептуальный характер, поскольку количественное определение доступа или потребностей сопряжено с рядом сложностей.

Измерение неравенства в сфере здравоохранения

Учитывая методологические трудности определения равного здоровья, равных нужд или потребностей, исследователи проводят эмпирические оценки вертикального и горизонтального неравенства в соответствии с выполнением принципа платежеспособности. Поэтому показатели, оценивающие неравенство, основываются именно на данных о доходах индивидов и их расходах на медицинскую помощь. Наиболее распространенным считается так называемый индекс Каквани (*Kakwani's progressivity index*), используемый для измерения вертикального неравенства. Он строится с использованием кривых Лоренца и коэффициента Джини. На рис. 10.8 представлены кривая Лоренца, отражающая распределение дохода в обществе (L_{inc}), и кривая, отражающая платежи за медицинские услуги (L_{pay}). Для построения кривой L_{pay} по горизонтальной оси откладывается кумулятивный

¹ Эмпирические оценки для систем здравоохранения в развитых странах показывают, что во многих из них частные расходы на медицинские услуги носят регрессивный характер (Lairson et. al., 1995).

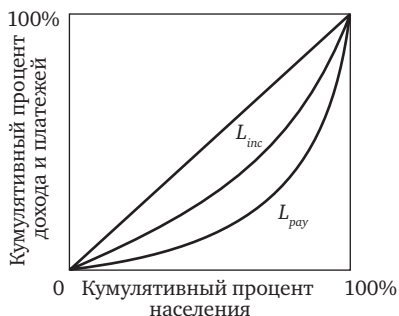


Рис. 10.8. Кривые Лоренца для распределения дохода и медицинских расходов

процент населения, упорядоченный по уровню дохода (как и для кривой L_{inc}), по вертикальной оси — кумулятивный процент расходов на услуги системы здравоохранения.

Если платежи индивидов за медицинские услуги составляют одинаковую долю в доходе у всех индивидов, то кривые L_{inc} и L_{pay} совпадают. Если же с ростом дохода растет и доля платежей индивидов, то система считается прогрессивной, и кривая L_{pay} лежит ниже кривой L_{inc} , как на рис. 10.8. Для регрессивной системы картина обратная — платежи за медицинскую помощь составляют большую долю в доходах бедных семей. Расстояние между двумя линиями может служить для определения степени прогрессивности системы. Если G_{inc} — коэффициент Джини для распределения доходов, а G_{pay} — индекс концентрации (коэффициент Джини) для медицинских расходов, то индекс Каквани можно определить как разницу между этими коэффициентами:

$$\pi^K = G_{pay} - G_{inc}. \quad (10.7)$$

Для прогрессивной системы этот индекс принимает положительное значение, для регрессивной — отрицательное. Значение индекса Каквани лежит в интервале $[-2; 1]$. $\pi_K = -2$, если весь доход сосредоточен в руках одного самого богатого индивида ($G_{inc} = 1$), а все медицинские расходы оплачиваются одним самым бедным индивидом ($G_{pay} = -1$). $\pi_K = 1$, если доходы в обществе распределены равномерно ($G_{inc} = 0$), а медицинские расходы по-прежнему оплачивает один, но уже самый богатый человек ($G_{pay} = 1$). Преимущество индекса Каквани в том, что он позволяет учитывать различные источники финансирования медицинских расходов, если представить его как средневзвешенное значение аналогичных индексов, где весами выступают доли разных источников в общей сумме собранных средств.

Источник: Kakwani N. C. (1977). Measurement of tax progressivity: An international comparison // Economic Journal. 87 (345). P. 71—80.

Система здравоохранения относится к тем областям, где наиболее остро проявляется конфликт между социальной справедливостью и экономической эффективностью. В отличие от большинства других отраслей экономики, эта сфера изначально формируется

с учетом принципов равенства. В некоторых развитых странах медицинские услуги предоставляются всем гражданам бесплатно, за счет бюджетных средств (общих налогов), в других существует обязательное медицинское страхование, позволяющее обеспечить равный доступ для всех. Выраженная таким образом общественная солидарность имеет мало общего с экономической стороной вопроса, которая в последние десятилетия приобретает все большую важность, учитывая новые демографические и социальные тенденции.

В сфере здравоохранения наиболее часто противопоставляются взгляды эгалитаристов и либертаристов. Согласно первым, доступ к медицинским услугам является неотъемлемым правом каждого гражданина, так же как и право голосовать или обращаться к судебной системе. Это право не может зависеть от уровня дохода или социальной принадлежности человека. Вторые рассматривают здравоохранение как часть «системы поощрений» в обществе. В рамках такого подхода считается, что люди должны обладать возможностью получать больше медицинских услуг или услуг лучшего качества, если могут их оплатить. В зависимости от того, какой подход к справедливости доминирует в обществе, системы здравоохранения могут существенно отличаться в разных странах. В частности, финансирование медицинской помощи может осуществляться из общественных средств (государственного бюджета или фондов социального страхования) или из частных источников. Эгалитаризм предполагает доминирующую систему общественного финансирования здравоохранения, где распределение услуг осуществляется на основе потребностей и помощь оплачивается в соответствии с принципом платежеспособности. Либертаристский подход, напротив, предопределяет преимущественно частную систему медицинской помощи, где распределение осуществляется в зависимости от желания и возможности платить за медицинские услуги. Государственное вмешательство здесь должно быть незначительным, обеспечивающим лишь необходимый минимум услуг для бедного населения.

В действительности в большинстве стран мира сегодня преобладают смешанные системы здравоохранения, комбинирующие оба подхода к понятию справедливости. Одновременно, большую роль играет политическая принадлежность правящей партии, поскольку именно она определяет направления развития сферы здравоохранения.

Общественный характер финансирования здравоохранения не означает обязательного предоставления медицинской помощи самим государством. Есть страны, где большинство учреждений здравоохранения — государственные, и лечение пациентов оплачивается из бюджета или фондов обязательного социального страхования (например, Швеция, Дания, Великобритания, Португалия, Испания, Венгрия, Польша и др.). Как правило, в таких системах в большей

или меньшей степени ограничивается выбор пациента и объем (стоимость) предоставляемых услуг. В других государствах финансирование медицинской помощи в рамках социального страхования сочетается с использованием рыночных механизмов в предоставлении самих медицинских услуг. Здесь медицинская помощь может оказываться как государственными, так и частными клиниками, а общественное страхование дополняется частным (добровольным) медицинским страхованием, которое может осуществлять как сам гражданин, так и работодатель для своих работников. В эту группу стран входят, например, Австралия, Бельгия, Франция, Канада, Австрия, Чехия, Греция, Япония. В Нидерландах, Швейцарии и Германии частное медицинское страхование играет ведущую роль. В таких системах контроль расходов по определению осуществляет страховщик, а не государство¹.

Государственные расходы на здравоохранение и неравенство. Здравоохранение является одной из приоритетных областей общественного сектора. В частности, это легко понять, оценив долю государственных расходов на здравоохранение в валовом внутреннем продукте страны и в общей сумме государственных расходов. В табл. 10.9 приведены соответствующие данные для некоторых развитых стран и России. Как видно из таблицы, государственные расходы в большинстве стран составляют подавляющую часть суммарных затрат на здравоохранение. Исключение представляют США, где самый высокий в мире уровень расходов на медицинскую помощь, и одновременно частные расходы превышают государственные. Интересно, однако, отметить, что США занимают 24-е место среди 30 развитых стран ОЭСР по показателю средней ожидаемой продолжительности жизни и 28-е место — по показателю уровня младенческой смертности². Очевидно, неравенство в финансировании медицинской помощи отражается на результатах системы здравоохранения.

Если проанализировать динамику доли государственных расходов в суммарных затратах на здравоохранение, окажется, что в разных странах и в отдельные исторические периоды она разнонаправлена. Рисунок 10.9 наглядно иллюстрирует эти тенденции.

Видно, что там, где изначально была велика роль государства, долю его расходов пытались последовательно снижать — например, в Великобритании, Швеции, Норвегии. Похожую динамику демонстрируют и бывшие социалистические страны, где с изменением политической и экономической системы появились частный сектор медицины и добровольное медицинское страхование — Чехия, Польша и Словения. Наоборот, страны, где исторически сложилось незначительное участие государства в финансировании медицинской помощи,

¹ Health care systems: efficiency and policy settings. OECD, 2010.

² Там же.

Таблица 10.9. Расходы в системе здравоохранения некоторых стран, 2009 г.

Страна	Суммарные расходы на здравоохранение, % ВВП	Частные расходы на здравоохранение, % ВВП	Государственные расходы на здравоохранение, % ВВП	Государственные расходы на здравоохранение, % от государственных расходов	Расходы на душу населения, в долларах США по текущему курсу
Великобритания	9,3	1,5	7,8	15	3285
Германия	11,0	2,4	8,6	18	4629
Италия	9,5	2,2	7,3	14	3328
Канада	10,9	3,4	7,5	17	4380
Россия	5,4	1,9	3,5	9	475
США	16,2	8,3	7,9	19	7410
Франция	11,4	2,4	9,0	16	4798
Япония	8,2	1,5	6,7	18	3321

Источник: World Bank.

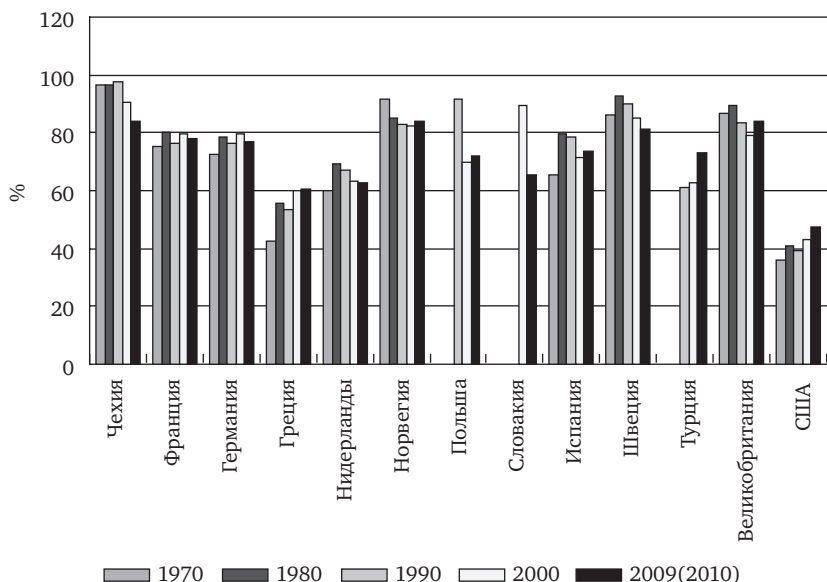


Рис. 10.9. Динамика доли государства в финансировании расходов на здравоохранение в некоторых странах ОЭСР, % суммарных расходов, 1970—2009 гг.

Источник: OECD Health Data 2011. URL : <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SHA>

постепенно наращивают степень его участия. Среди них менее развитые Турция и Греция, а также США. В 2008—2010 гг. под влиянием глобального экономического кризиса даже те государства, которые сознательно пытались сокращать затраты на медицинскую помощь, вынуждены были увеличить расходы, чтобы компенсировать падение жизненного уровня своих граждан. Цели справедливости и равенства оказались, таким образом, на первом месте.

Государственная политика в сфере здравоохранения. В последние десятилетия многочисленные реформы систем здравоохранения проводились не только в США, где их необходимость была очень острой, но и в других странах и были направлены на повышение эффективности функционирования сферы здравоохранения. Необходимость проведения реформ была обусловлена обострением противоречия между эффективностью и справедливостью. Современные системы здравоохранения развитых стран являются продуктом сформировавшегося после Второй мировой войны государства благосостояния. В это время основное внимание уделялось справедливости, поэтому для многих стран неэффективная, но обеспечивающая относительное равенство система здравоохранения была приемлемой. С течением времени противоречия, присущие рынку медицинской помощи, стали обостряться: новые технологии увеличили стоимость медицинских услуг, а спрос на них,

вызванный старением населения и увеличением продолжительности жизни, возрастал все более высокими темпами. В совокупности это привело к значительному росту издержек общественных систем здравоохранения. Правительства многих стран, гарантировавших своим гражданам равный доступ к медицинской помощи, столкнулись с возрастающими финансовыми трудностями. Первой и естественной реакцией стало введение в некоторых странах прямых ограничений на расходы, которое позволило их быстро и существенно сократить.

Эффективное в первые годы рационарование расходов привело к появлению очередей и ограниченной доступности медицинских услуг. Со временем неэффективность ограничения расходов стала настолько существенной, что правительства развитых стран обратились к рыночным способам решения назревших проблем. Среди них: внедрение конкуренции в сферу здравоохранения и создание стимулов для населения к сокращению потребления медицинских услуг или выбору более дешевых страховых планов (там, где здравоохранение финансируется на страховых принципах). Эффективность сектора повысилась, но вновь возникли проблемы справедливости — в новых условиях, когда цены играют регулирующую роль, доступ бедных граждан к медицинской помощи оказывается ограниченным, по сравнению с возможностями более богатых. Осталась нерешенной и проблема равной доступности услуг для пациентов с различным уровнем здоровья. Люди с тяжелыми заболеваниями оказываются в худшем положении.

Остановимся несколько подробнее на формах государственного вмешательства в сфере здравоохранения и их изменениях в последние годы.

Как и в других сферах, основные инструменты государственного вмешательства можно разделить на три группы — регулирование, налоги и субсидии, общественное производство. Каждый из названных способов можно рассматривать как ответ на определенные несовершенства рыночной системы. Так, с помощью регулирования можно решить проблемы монопольной власти и избыточного спроса на медицинские услуги, возникающего из-за морального риска; субсидирование и налоги помогают справиться с внешними эффектами и неблагоприятным отбором, а также достичь справедливости в распределении медицинских услуг; прямое государственное обеспечение призвано ограничить власть поставщиков медицинской помощи.

Регулирование. Ряд регулирующих мер государства в сфере здравоохранения направлен на обеспечение стандартов качества медицинского обслуживания. В первую очередь это относится к квалификации медицинского персонала — чтобы иметь право работать практикующим врачом или медицинской сестрой, необходимо пройти специальное обучение и получить диплом (сертификат, в некоторых странах — лицензию). Во многих государствах медицинские работники обязаны также

проходить регулярные повторные аттестации для подтверждения своей квалификации. Государства так или иначе регулируют и само медицинское образование, его стандарты и качество, численность студентов. В последние годы развитые страны мира привлекают на работу квалифицированных врачей и медсестер из других государств с помощью целенаправленной миграционной политики. Регулирование качества также необходимо в фармацевтической отрасли, здесь прежде всего решаются проблемы безопасности пациентов. Государственный контроль качества в здравоохранении дополняется контролем цен. В системах здравоохранения, предусматривающих плату пациентов за медицинские услуги, государства таким образом пытаются сдерживать рост расходов.

Во многих развитых странах мира государство играет первостепенную роль в финансировании здравоохранения. В странах ОЭСР на его долю приходится в среднем более 60% расходов (см. рис. 10.9). Даже в США, где доминирует частная система здравоохранения, доля государства в совокупных расходах на медицинскую помощь уже превысила 40%. Источниками финансирования здравоохранения выступают либо общие налоговые поступления, либо специальные налоги, которыми облагаются работодатели и (или) работающее население.

В некоторых системах налогообложение совмещается с государственным предоставлением медицинских услуг. Например, в Великобритании средства на нужды здравоохранения формируются из общих налоговых поступлений, а медицинская помощь предоставляется гражданам государственными поставщиками медицинских услуг. В подобной системе прямая оплата медицинских услуг пациентами не предусмотрена, лечение субсидируется государством. Пациенты могут частично оплачивать лишь отдельные виды расходов, не относящиеся непосредственно к лечению, например, протезы или дополнительные услуги, связанные с пребыванием в больнице.

В других странах универсальные субсидии не предусмотрены, однако специальные субсидии предоставляются социально уязвимым гражданам, например, пожилым, безработным, низкодоходным домохозяйствам. Для этих групп населения медицинская помощь становится либо полностью бесплатной, либо предоставляется фактически по более низким ценам, чем сложились на рынке. Примерами могут быть действующие в США программы Медикейд (*Medicaid*) и Медикэйн (*Medicare*), дающие возможность бедным семьям и пожилым людям получать медицинские услуги за умеренную плату. Многие страны (например, Швейцария) субсидируют покупку полисов частного медицинского страхования за счет полного или частичного освобождения от налогообложения страховых премий¹.

¹ Le Grand J., Propper C., Smith S. (2008). The Economics of Social Problems. Palgrave Macmillan. P. 39—40.

Субсидирование медицинской помощи может, однако, вызвать избыточные потери общества¹. Теоретически, если какое-либо благо предоставляется бесплатно, индивиды будут стремиться к такому объему потребления, при котором предельные выгоды равны нулю. Возникает избыточный спрос и чрезмерная нагрузка на систему здравоохранения. В качестве одного из компенсационных механизмов возникают *очереди*, создающие потери времени для пациентов. Ожидание в очереди означает высокие издержки для занятых людей, которые дорого ценят время. Издержки пациентов, у которых достаточно свободного времени, окажутся ниже. Таким образом, распределение медицинских услуг посредством очереди нельзя считать экономически эффективным. С позиции справедливости подобное распределение также не оптимально. Например, неквалифицированные и низкооплачиваемые работники, занятые на нестабильных рабочих местах, часто не могут уйти с работы ради посещения врача. В результате, относительно большие издержки могут лечь на бедные слои населения.

Общественное производство. Моральный риск, возникающий как результат асимметрии информации между покупателями и поставщиками, вызывает перепроизводство медицинских услуг и неоправданный рост их цен. Чтобы противодействовать этим тенденциям, и в России, и во многих других странах государство берет на себя оказание медицинских услуг. В Норвегии, Финляндии, Швеции, Испании, Италии, Новой Зеландии и Великобритании государство выступает основным поставщиком медицинской помощи. Так же как и в России, врачи и медицинские сестры являются наемными работниками в государственном секторе и получают заработную плату от государства.

Оказывая большую часть медицинских услуг в экономике, государство становится монополистом, поскольку частный сектор в сфере здравоохранения по масштабам не сопоставим с государственным. С одной стороны, монопольное положение дает государству ряд преимуществ, в частности, возможность контролировать издержки предоставления медицинской помощи и гарантировать равенство в доступности медицинских услуг. С другой стороны, любая монополия всегда менее эффективна именно из-за отсутствия конкуренции, которая обычно побуждает снижать издержки. В такой ситуации, принимая решения об объеме и структуре производимых услуг, государству-монополисту нет необходимости учитывать соотношение издержек и выгод. Скорее его решения будут определяться влиянием отдельных групп интересов — политиков, чиновников, медицинских ассоциаций. Кроме того, прямое государственное обеспечение медицинской помощью может влиять на масштабы внедрения инноваций в медицине, потому что новые технологии требуют существенных затрат. Поскольку для финансирования

¹ Подробнее см. гл. 7 настоящего издания.

новых медицинских технологий нужны дополнительные средства, политиков в определенных ситуациях больше беспокоит абсолютный размер затрат, чем соотношение издержек и выгод.

Реформы в системе здравоохранения. В последние годы во многих странах проходят реформы системы здравоохранения. Их основная цель — внедрение элементов рыночного механизма в государственный сектор. Одним из направлений является повышение роли потребительского выбора, расширение возможностей застрахованных выбирать страховщика и поставщика медицинских услуг. Одним из способов реализации поставленных задач является создание квази-рынка.

Квази-рынки, формируемые в общественном секторе, имеют целью внесение элемента конкуренции в нерыночный сектор на базе разделения покупателей и продавцов, и внедрении административной самостоятельности государственных агентов. Основная идея заключается в разделении функций финансирования и оказания медицинской помощи. Квази-рынки создаются, как правило, в отраслях, где по тем или иным причинам невозможна полная приватизация. В результате, система становится трехзвенной. Конечные потребители услуги (индивиды) получают необходимое им количество блага, но не участвуют непосредственно в его оплате, а значит — не оказывают прямого воздействия на ценообразование. Спрос на квази-рынке представлен государственным агентством, которое выражает потребности населения и ведет переговоры с поставщиками о стоимости услуг. Предлагать благо на квази-рынке могут как частные поставщики, так и государственные учреждения.

Создание квазирынка в системе здравоохранения Великобритании

В сфере здравоохранения одной из первых стран, внедривших квази-рынок, стала Великобритания. С 1 апреля 1991 г. начала действовать Национальная служба здоровья (*National Health Service, NHS*), основными целями создания которой были рост эффективности медицинских расходов, расширение потребительского выбора и повышение доступности информации, необходимой для снижения затрат и расширения выбора.

До реформы регионы получали денежные средства, которые распределялись по районам (и по больницам, соответственно) согласно специально разработанным формулам. Основное нововведение реформы проявилось в разделении функций закупщика и поставщика медицинских услуг. Финансовые ресурсы перечисляются региону на подушевой основе и корректируются на возрастную структуру и общее состояние здоровья населения. Закупщик (районная администрация) в рамках такой системы предъявляет спрос на медицинские услуги в соответствии со сложившимися тенденциями потребления медицинской помощи в регионе. Например, он решает, сколько операций по установлению искусственной почки необходимо, и выставляет контракт на торги. Поставщиками медицинских услуг являются самоуправляемые организации врачей и больниц, которые участвуют в конкурентной борьбе за контракты, предлагаемые закупщиком.

В 1990-е гг. результаты реформ в Великобритании были довольно противоречивы. При этом исследователи отмечают сокращение времени ожидания в очередях (прежде всего, на плановые операции) и повышение эффективности медицинских расходов в целом. Другие исследования показывают, что существенных изменений в качестве медицинской помощи не произошло. В 2000-е гг. реформы были продолжены. В основном они заключались в более точной спецификации институциональных ролей участников квази-рынка, при этом основное разделение закупщиков и поставщиков сохранилось. Пациенты, по-прежнему, являются лишь получателями медицинских услуг и не оказывают прямого воздействия на аллокацию ресурсов в системе здравоохранения. Большой упор последних реформ делается на расширение возможности выбора пациентами поставщиков медицинских услуг. С января 2006 г. пациентам, нуждающимся в неотложной помощи, предлагается клинически обоснованный список возможных поставщиков для получения наиболее качественного медицинского обслуживания. С апреля 2008 г. по совету врача первичной помощи пациент может выбрать любого врача-специалиста или больницу на территории страны, включая частные и независимые организации, которые соответствуют стандартам *NHS* и установленным ею уровню издержек.

Источник: Connolly S., Munro A. (1999). Economics of the Public Sector. Prentice Hall Europe. P. 375—380.

Другим направлением реформ по внедрению элементов рыночного механизма является использование *соплатежей* населения за медицинскую помощь. Соплатежи представляют собой оплату пациентом определенной доли стоимости получаемой им услуги. Сегодня они приняты во многих развитых странах, где для пациентов установлены максимальные (предельные) суммы, которые могут быть в несколько раз меньше себестоимости самих услуг. Например, в Германии стоимость дня пребывания пациента в госпитале составляет около 10 евро, остальное оплачивается за счет страхового или государственного финансирования. Такая система позволяет, с одной стороны, сокращать избыточный спрос на медицинскую помощь, решая проблему морального риска, а с другой — увеличивать ресурсы системы здравоохранения.

В России реформы здравоохранения начались еще в конце 1980-х гг., до перехода экономики к рыночным отношениям, и активизировались после 1991 г. с внедрением новых механизмов финансирования — обязательного и добровольного медицинского страхования¹. Система здравоохранения унаследовала многие важные черты организации медицинской помощи, сложившейся в СССР. Основным был территориальный принцип прикрепления пациентов к поликлиникам и больницам по месту жительства, финансирование осуществлялось из государственного бюджета. В таких условиях возмож-

¹ См. подробнее: Шишкин С. В. Реформа финансирования российского здравоохранения. М. : ИЭПП, 2000 ; Экономика здравоохранения / под ред. М. Г. Колосницкой, С. В. Шишкина, И. М. Шеймана. М. : ИД ГУ ВШЭ, 2008.

ности выбора пациентов практически отсутствовали. В 1991 г. был принят Закон «Об обязательном медицинском страховании граждан Российской Федерации»¹, согласно которому основным источником финансирования медицинской помощи являются фонды обязательного медицинского страхования (ОМС) — федеральный и территориальные, а у населения появилась возможность выбирать медицинское учреждение и за пределами места прикрепления. Новый инструмент добровольного медицинского страхования (ДМС) посредством выбора страховщика фактически позволяет потребителю выбирать поставщика медицинской помощи. Вместе с тем, по сравнению с развитыми странами, в российской системе медицинской помощи возможности выбора для пациента по-прежнему являются довольно ограниченными. Система финансирования до сих пор остается многоканальной, с сохранением существенной доли бюджетного финансирования, недостаточной развитым ОМС и незначительной долей (в основном, корпоративного) ДМС.

10.4. Экономика жилья

Особенности рынка жилья: обоснование государственного вмешательства. На протяжении уже почти столетнего периода все цивилизованные страны мира осуществляют политику в области регулирования жилищных рынков, как на общенациональном, так и на местном уровне, как напрямую, так и косвенно. Существенную долю жилищного фонда при этом составляет социальное, или некоммерческое, жилье (табл. 10.10).

Таблица 10.10. Доля социального жилья в общем объеме жилищного фонда страны

Страна	Доля, %
Австрия	35
Нидерланды	35
Дания	21
Швеция	20
Великобритания	18
Франция	17
Ирландия	8
Германия	6

Источник: Social Housing in Europe. Ed. Whitehead C. Scanlon K. London. LSE. 2007.

¹ С января 2011 г. действует Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

Несмотря на то, что масштабная жилищная приватизация 1990-х гг. в странах Центральной и Восточной Европы привела к увеличению числа приватизированных квартир, тем не менее, удельный вес социального жилья в этих странах продолжает оставаться еще достаточно высоким: от 16% в России, Латвии, Польше, Чехии до 20% на Украине¹. Государство само в таком случае выступает собственником домов, сдавая жилье в аренду гражданам и устанавливая цену (арендную плату). Как правило, цены на социальное жилье не покрывают полностью издержек эксплуатации, т.е. государства фактически в большей или меньшей степени дотируют проживание в таких домах.

В России жилье также является одним из объектов социальной политики: на протяжении последних лет расходы консолидированного бюджета на финансирование мероприятий в области жилищного и коммунального хозяйства оставались достаточно высокими и в 2011 г. превысили 1195 млрд руб. и составили 6% от общего объема расходов (табл. 10.11).

Таблица 10.11. Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на жилищно-коммунальное хозяйство

Год	Всего, млрд руб.	%	
		от общего объема расходов	к ВВП
2000	199,8	10,2	2,7
2004	291,7	6,2	1,7
2005	471,4	6,9	2,2
2006	631,7	7,5	2,4
2007	1101,4	9,8	3,3
2008	1153,2	8,2	2,8
2009	1006,1	6,3	2,6
2010	1071,4	6,1	2,4
2011	1195,0	6,0	2,2

Источник: Финансы России. 2012: стат. сб. Росстат. М., 2012.

Необходимость государственного вмешательства в функционирование жилищного сектора обусловлена, прежде всего, спецификой рынка жилья в целом и рядом свойств, присущих жилью, как товару, и существенно отличающих его от других потребительских благ. К числу основных отличий жилья относятся:

- *высокая социальная значимость*: жилье относится к группе товаров первой необходимости, удовлетворяющих жизненно важные человеческие потребности, и оказывает существенное влияние на многие аспекты жизнедеятельности людей;

¹ Social Housing in Europe / Ed. Whitehead C., Scanlon K. London : LSE, 2007 ; Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России: стат. сб. Росстат. М., 2010.

- *долговечность*: если содержать жилье в порядке и не нарушать правил эксплуатации, то оно может прослужить десятки лет;
- *иммобильность (пространственная неподвижность)*: жилье — по определению, недвижимость, а потому существенную роль в его характеристиках играет местоположение;
- *гетерогенность (неоднородность)*: жилье — комплексное благо с множеством разнообразных свойств (размер, дата постройки, планировка, качество коммунальных услуг, месторасположение, состояние окружающей среды и пр.);
- *высокая стоимость*: жилье относится к числу наиболее дорогостоящих частных благ.

В то же время, жилье нельзя отнести к числу неделимых и (или) неисключаемых благ. А значит, можно говорить о существовании рынка жилья, который, при установившихся на нем равновесных ценах, должен функционировать эффективно (см. врез далее).

Простая модель рынка жилья

Рассмотрим простую модель конкурентного рынка жилья (рис. 10.10).

В части (а) рисунка представлена ситуация, характеризующая некоторый рынок жилья, существующий в экономике в определенный момент (Q — запас жилья). В части (б) отражен прирост жилого фонда (q — строительство нового жилья). Для простоты анализа мы не будем учитывать причину, по которой домохозяйство приобретает жилье: для дальнейшей сдачи в аренду или непосредственно для проживания в нем.

Пусть кривая D_1 характеризует зависимость объема спроса на жилье от его цены (p) при заданных ценах на другие товары, уровне доходов и предпочтениях индивидов. Кривая S на рис. (б) отображает объем предложения нового жилья при различных ценах.

Допустим, что начальное равновесие на рынке жилья (пересечение кривых D_1 и SRS_1) характеризуется ценой p^* и объемом жилищного фонда Q^* . Установившаяся цена p^* не только уравнивает спрос и предложение на данном рынке, но также стимулирует строительство нового жилья в объеме q^* для того, чтобы компенсировать потери жилищного фонда в результате его естественного износа. Таким образом, совокупный объем жилищного фонда поддерживается на постоянном уровне, и рынок жилья остается в равновесном состоянии. Предположим, что на рынке жилья произошел рост спроса (например, вследствие возросших доходов населения), и кривая спроса D_1 переместилась вправо вверх в положение D_2 . Вследствие этих изменений равновесная цена увеличивается до уровня p_1 . Причем в силу низкой эластичности предложения жилья в краткосрочном периоде рост цены окажется достаточно существенным. Возросшая цена жилья будет стимулировать строительные компании вводить в эксплуатацию больший объем нового жилья, что через некоторый промежуток времени приведет к увеличению q^* до уровня q_1 . В итоге предложение на рынке жилья увеличится (кривая SRS_1 сместится вправо вниз в положение SRS_2), а рыночная цена жилья понизится до уровня p_2 и приблизится к p^* ($p^* < p_2 < p_1$). Так продолжается до тех пор, пока цена жилья не вернется к первоначальному уровню p^* . И в итоге на рынке жилья автоматически установится равновесие.

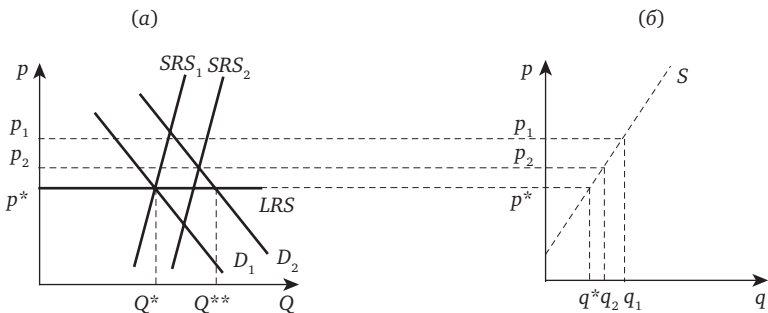


Рис. 10.10. Модель конкурентного рынка жилья

В долгосрочном же периоде равновесие достигается при стабильной цене p^* и объеме жилищного фонда, равном Q^{**} (кривая предложения в долгосрочном периоде LRS в пределе горизонтальна), и рынок жилья функционирует эффективно.

Источник: Занадворов В. С. Экономическая теория государственных финансов / В. С. Занадворов, М. Г. Колосницына. М. : ИД ГУ ВШЭ. 2006.

Вместе с тем, достижению экономической эффективности может препятствовать ряд обстоятельств, что вызывает необходимость государственного вмешательства в функционирование этого рынка.

Первая проблема связана с наличием *экстерналий*. Хорошее состояние жилого дома или микрорайона может оказывать эффект на появление в окрестностях новых магазинов или ресторанов, парикмахерских или других предприятий обслуживания. В свою очередь, застройщики захотят строить в таком районе новые дома и повысят цены. Эффект позитивных экстерналий распространяется по цепочке, цены жилья растут, новые владельцы, приобретающие здесь квартиры или дома, — все более состоятельные люди. И наоборот, плохое состояние домов, в которых давно не делали капитального ремонта, побуждает более обеспеченных жильцов переезжать в другие районы, цены такого жилья падают, новые жильцы, согласные жить в плохих условиях по низкой цене, — это небогатые семьи. Цена жилья начинает снижаться не только в старых и обветшалых домах, но и в соседних с ними, поскольку обеспеченные люди стараются избегать такого соседства. Владельцы не могут вкладывать деньги в ремонт и реконструкцию, поскольку при низких ценах эти инвестиции не окупятся. Так во многих городах мира, в отсутствие регулирующего воздействия, возникали трущобы.

Другой проблемой, связанной со специфичностью жилья как товара, выступает *асимметрия информации*. Если с покупкой потребительских товаров и услуг люди сталкиваются ежедневно и имеют достаточно полное представление как о характеристиках

приобретаемых благ, так и об их ценах, то с рынком жилья ситуация несколько иная. Жилье не является однородным благом, относится к товарам длительного пользования и приобретается не так часто, как другие товары потребительского назначения. В связи с этим при покупке или аренде жилья домохозяйства не обладают всей совокупностью информации, характеризующей жилищный рынок. Так, у них нет полной информации ни о текущей цене на этом рынке, ни о возможных ее изменениях. В то же время, цены жилья достаточно волатильны и зависят как от общей социально-экономической ситуации в стране, так и от множества частных факторов (местоположение объекта, транспортная доступность, внешнее окружение, развитость инфраструктуры и пр.). Более того, для жилищного рынка характерно ярко выраженное циклическое развитие. Изменение цены при этом может не соответствовать ценовой динамике в других отраслях экономики.

Приобретая жилье, индивиды зачастую не только не владеют информацией о ценах, но и не имеют четкого представления о техническом состоянии здания, о его эксплуатационных характеристиках. Следует отметить и проблему, связанную с наличием транзакционных издержек на рынке жилья. Поиск нужного жилья, сбор информации о нем, оформление всех необходимых документов для купли-продажи требуют значительных затрат времени и усилий, что, в конечном счете, может привести к сокращению спроса.

Несовершенство информации на жилищном рынке может быть вызвано и намеренным поведением продавцов. Понятно, что продавцы жилья (строительные компании, агентства недвижимости, риелторы, собственники жилья) заинтересованы в получении дохода. Это может спровоцировать их на сознательное искажение информации о ценах на жилье в сторону их завышения.

Еще одним важным фактором, обуславливающим государственное вмешательство в жилищную сферу, выступает *несовершенство рынка капитала*. Дело в том, что средняя цена квартиры может в десятки раз превышать среднедушевой доход домохозяйства. В силу этого лишь немногие люди в состоянии оплатить расходы, связанные с приобретением дома или квартиры, из собственных накоплений. Зачастую они вынуждены обращаться в финансовые учреждения для получения заемных денежных средств. В то же время, при принятии решения о выдаче кредита банки могут потребовать от заемщика выполнение целого ряда условий (стабильный уровень дохода, возможность обеспечения кредита залогом, наличие поручителей и др.). Кроме того, на кредитных рынках может существовать дискриминация в отношении определенных групп населения (например, недавних мигрантов), что делает кредиты еще менее доступными для отдельных граждан. Сложности, возникающие при оформлении займов, а также

достаточно высокая процентная ставка по кредиту¹ существенно снижают возможности населения для приобретения собственного жилья.

Другая проблема заключается в нарушении конкурентного равновесия, связанного с деятельностью *монополистов*. Во многих странах значительная часть граждан проживает в арендуемом жилье. Например, в Великобритании около 30% семей являются арендаторами, во Франции, Швеции и Дании доля арендуемого жилья составляет около 40% жилищного фонда, в Австрии и Нидерландах — около 50%². Известно, что обустроившись на новом месте и прожив там некоторое время, люди привыкают к дому или квартире, к соседям, окружающей местности, обзаводятся друзьями. Поэтому в случае повышения собственником арендной платы они скорее согласятся на новые финансовые условия, чем на переезд. Это позволит им избежать значительных затрат времени и средств, связанных с поиском нового места проживания, и моральных издержек переезда. Все это в конечном итоге способствует возникновению монопольной власти арендодателя, что ведет к установлению цены на более высоком уровне.

Отмеченные выше несовершенства рынка жилья делают вмешательство государства оправданным с позиций *экономической эффективности*. Однако в этой сфере не менее остро стоит вопрос о необходимости государственного регулирования в целях достижения *социальной справедливости*.

Горизонтальная справедливость означает возможность домохозяйства самостоятельно принимать рациональные решения о покупке или аренде жилья и предполагает отсутствие на рынке жилья дискриминирующей политики по отношению к отдельным социально-демографическим группам населения. Но, как уже отмечалось выше, на практике несовершенство рынка капитала может привести к дискриминации отдельных граждан со стороны кредитных учреждений. В силу наличия финансовых рисков индивидам с низким или нестабильным уровнем дохода может быть отказано в выдаче кредита на приобретение жилья, либо предложены более жесткие условия его погашения (к примеру, повышенная процентная ставка). Дискриминационную политику могут осуществлять и непосредственно собственники жилья, отказываясь предоставлять жилье определенным группам потребителей. Отмеченные обстоятельства нарушают принцип горизонтального равенства и требуют участия государства, обязанность которого — обеспечить жилищные права граждан определенными минимальными гарантиями.

Вертикальная справедливость предполагает возможность создания достойных условий для проживания граждан независимо от их

¹ По данным Банка России, в конце 2011 г. средневзвешенная процентная ставка по рублевым ипотечным кредитам, предоставленным физическим лицам, составила 11,9%. Бюллетень банковской статистики. № 3 (226). 2012.

² Social Housing in Europe / Ed. C. Whitehead, K. Scanlon. London : LSE, 2007.

материального положения. В то же время, развитие рыночных отношений в жилищной сфере ослабляет степень защищенности жилищных интересов малоимущего населения. Поэтому задача государства — осуществлять перераспределительную политику таким образом, чтобы расширить возможности доступа низкодходных групп населения к нормальным жилищным условиям.

Государственная политика в жилищной сфере. Методы, которые может использовать государство для регулирования жилищного рынка, многочисленны и разнообразны. В последнее время наибольшее распространение в развитых странах мира получили различные финансовые механизмы. К ним относятся, в первую очередь, разнообразные *жилищные субсидии*, устанавливаемые государством. Это может быть как прямое субсидирование (жилищные сертификаты, выплаты низкодходным семьям, покрывающие часть их квартплаты), так и косвенное (контролируемая рента, имущественные налоговые вычеты, льготное кредитование и пр.). Получателями субсидий при этом могут быть как продавцы (строительные фирмы, собственники жилья — арендодатели), так и покупатели (потребители жилищных услуг). В первом случае речь идет о субсидировании предложения, во втором — спроса. Наиболее масштабными являются программы субсидирования потребителей (табл. 10.12). Основные цели такого рода программ — уменьшение расходов малообеспеченных семей на оплату жилищных услуг и расширение возможностей для потребления более качественного жилья.

Таблица 10.12. Доля домохозяйств, получающих жилищные пособия, в странах ОЭСР в 2005 г., % от общей численности семей

Страна	Доля, %
Великобритания	19
Германия	7
Дания	21
Нидерланды	14
Финляндия	29
Франция	23
Швеция	6

Источник: Benefits and Wages. Paris : OECD, 2007.

В мировой практике используются различные схемы расчета субсидий. Ниже представлены наиболее распространенные из них¹.

¹ Carlton D., Ferreira J. Selecting Subsidy Strategies for Housing Allowance Program // Journal of Urban Economics. № 4. 1977. P. 221—247 ; Fallis G. The Optimal Design of Housing Allowances // Journal of Urban Economics. № 27. 1990. P. 381—397.

1. Пособие в зависимости от дохода.

Величина пособия (А) рассчитывается следующим образом:

$$A = C^* - bY, \text{ если } Y < C^*/b, \quad (10.8)$$

где Y — доход семьи; C^* — фактическая квартплата; b — максимальная доля суммарного дохода семьи, больше которой семья не должна платить за квартиру.

Из формулы (10.8) видно, что размер пособия в данной схеме уменьшается с ростом дохода, т.е. наибольшие пособия получают, действительно, самые нуждающиеся домохозяйства.

2. Пособие как фиксированная доля квартплаты.

Формула для расчета пособия в рамках этой схемы имеет вид:

$$A = a \times R, \quad (10.9)$$

где R — фактическая стоимость жилищных услуг (квартплата), a — доля расходов на оплату жилья, субсидируемая программой ($0 < a < 1$).

Как следует из формулы (10.9), размер пособия в данном случае не зависит от семейного дохода, а прямо пропорционален стоимости жилищных услуг, стимулируя, таким образом, потребление более дорогого и качественного жилья.

3. Пособие как переменная доля квартплаты.

Размер субсидии согласно этой схеме рассчитывается следующим образом:

$$A = [1 - (Y/Y^*)] \times R, \text{ если } Y < Y^*, \quad (10.10)$$

где R — стоимость жилищных услуг (фактическая квартплата); Y — фактический доход семьи; Y^* — минимальное значение дохода, начиная с которого семья лишается права на получение пособия ($Y^* > 0$).

Такая схема лишена недостатка, присущего второй программе, где доля квартплаты, покрываемая субсидией, никак не зависела от дохода домохозяйства. В отличие от этого, в данной схеме субсидируемая доля уменьшается с ростом дохода семьи, т.е. соблюдается принцип вертикальной справедливости.

4. Комбинированная формула.

Пособие в данном случае рассчитывается по следующей формуле:

$$A = \begin{cases} (R/R^*)(C^* - bY), & \text{если } R < R^* \text{ и } Y < C^*/b, \\ C^* - bY, & \text{если } R \geq R^* \text{ и } Y < C^*/b, \end{cases} \quad (10.11)$$

где R — фактическая стоимость жилищных услуг (квартплата); R^* — пороговое значение стоимости жилищных услуг, задаваемое программой (например, средняя рыночная цена квартиры заданного размера и качества); C^* — фактическая квартплата; Y — доход семьи; b — максимальная доля дохода семьи, больше которой семья не должна платить за квартиру.

Видно, что данная схема представляет собой фактически комбинацию первой и третьей программ: при небольших значениях R , не достигающих порогового значения R^* , субсидирование осуществляется аналогично схеме (10.10), как только величина R сравняется и превысит R^* , субсидия рассчитывается согласно схеме (10.8). При этом, как следует из формулы расчета пособия, его величина стремится к 0 с увеличением дохода.

5. Трехступенчатая формула.

Схема для расчета пособия в данном случае имеет вид:

$$A = \begin{cases} a_1 \cdot R, & \text{если } 0 \leq R < R^*, \\ a_2 \cdot (R^{**} - R), & \text{если } R^* \leq R < R^{**}, \\ 0, & \text{если } R \geq R^{**}, \end{cases} \quad (10.12)$$

где R — стоимость жилищных услуг (квартплата); R^* , R^{**} — пороговые значения стоимости жилищных услуг, задаваемые программой; a_1 , a_2 — доли расходов на оплату жилья, субсидируемые программой для соответствующих значений R .

Из формулы (10.12) следует, что при низких значениях R действие программы аналогично схеме (10.9), а при больших значениях R (арендуется жилье высокого качества или большой площади) семья лишена права на получение пособия.

Изобразим графически зависимость размера пособия (A) от величины дохода семьи (Y) и от стоимости жилищных услуг (R) для каждой из рассмотренных схем (табл. 10.13).

Таблица 10.13. Схемы субсидирования потребителя на рынке жилья

Схема субсидирования	Взаимосвязь размера пособия и дохода	Взаимосвязь размера пособия и стоимости жилищных услуг
Пособие в зависимости от дохода		

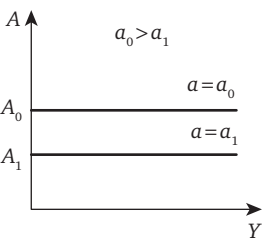
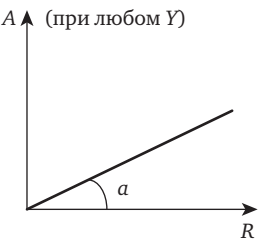
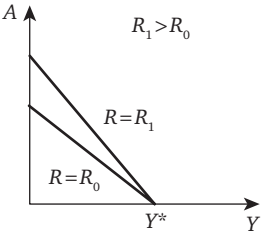
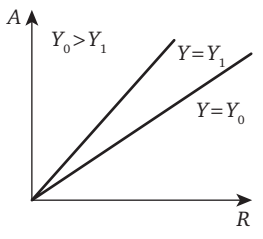
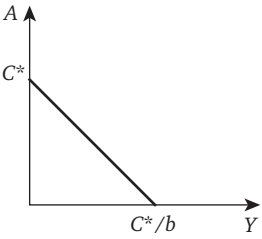
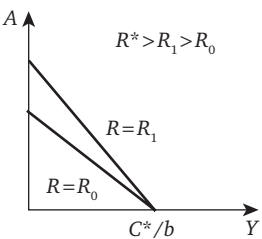
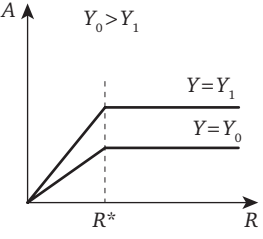
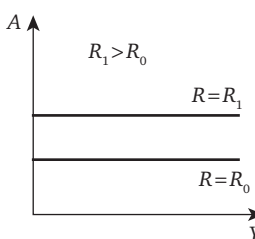
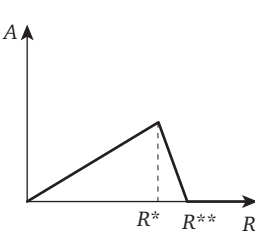
Схема субсидирования	Взаимосвязь размера пособия и дохода	Взаимосвязь размера пособия и стоимости жилищных услуг
Пособие как фиксированная доля квартплаты	 $a_0 > a_1$ A_0 A_1 $a = a_0$ $a = a_1$ Y	 A (при любом Y) a R
Пособие как переменная доля квартплаты	 $R_1 > R_0$ $R = R_1$ $R = R_0$ Y^* Y	 $Y_0 > Y_1$ $Y = Y_1$ $Y = Y_0$ R
Комбинированная формула	Если $R \geq R^*$, то график имеет вид  C^* C^*/b Y Если $R < R^*$, то график имеет вид  $R^* > R_1 > R_0$ $R = R_1$ $R = R_0$ C^*/b Y	 $Y_0 > Y_1$ $Y = Y_1$ $Y = Y_0$ R^* R

Схема субсидирования	Взаимосвязь размера пособия и дохода	Взаимосвязь размера пособия и стоимости жилищных услуг
Трехступенчатая формула		

Источники: Carlton D., Ferreira J. Selecting Subsidy Strategies for Housing Allowance Program // Journal of Urban Economics. 1977. № 4. P. 221—247 ; Fallis G. The Optimal Design of Housing Allowances // Journal of Urban Economics. 1990. № 27. P. 381—397.

На практике схемы расчета субсидий, используемые в мире, достаточно разнообразны. Их величина, как правило, зависит от семейного дохода, размера семьи, стоимости жилищных услуг (подобные схемы применяются, например, в Великобритании, Норвегии, Чехии, Дании, Финляндии, Франции, Германии, Исландии, Ирландии). В ряде стран размер жилищных пособий определяется также и площадью занимаемого жилья (например, Австрия, Дания, Финляндия, Венгрия, Польша). Кроме того, в некоторых странах субсидируются расходы на жилье отдельных категорий населения: пожилых людей (Греция), инвалидов и пожилых граждан (Дания), лиц пенсионного возраста (Швеция), пенсионеров и студентов (Финляндия)¹.

В России в настоящее время сложилась система, при которой льготы по оплате жилья и коммунальных услуг предоставляются многочисленным категориям граждан, как с учетом семейных доходов, так и на основании принадлежности к определенным социальным группам (см. врез далее).

Российская практика предоставления жилищных льгот

В настоящее время в России действуют два вида жилищных льгот:

- 1) *жилищные субсидии*: программы адресной поддержки низодоходных групп населения;
- 2) *жилищные компенсации*: программы помощи отдельным социально-незащищенным слоям населения.

Жилищные субсидии (субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг) предоставляются гражданам органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в случае, если их расходы

¹ Benefits and Wages. Paris: OECD, 2007.

на оплату жилого помещения и коммунальных услуг превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на эти цели в совокупном доходе семьи (ст. 159, Жилищный кодекс РФ). Все расчеты осуществляются на основе региональных стандартов нормативной площади жилого помещения и стоимости жилищно-коммунальных услуг. Размер платы за услуги ЖКХ зависит от региона, но не может превышать 22% совокупного дохода семьи. Так, в Москве в 2011 г. максимальная доля собственных расходов граждан установлена Правительством Москвы на уровне 10% от семейного дохода (включающего зарплату, пенсии, стипендии, пособия и т.д.). Для получения субсидии граждане должны представить документы, подтверждающие состав семьи и уровень доходов, а также характеристики занимаемого жилья. Субсидия выделяется только на оплату жилья в рамках норматива площади, установленного для семьи. В 2009 г. правом на получение жилищной субсидии воспользовались свыше 8% российских семей¹. Другим видом льгот являются *жилищные компенсации* (компенсации расходов на оплату жилищных помещений и коммунальных услуг). Основным критерием для получения права на компенсацию является принадлежность семей или отдельных граждан к определенным категориям населения в порядке и на условиях, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (статья 160, Жилищный кодекс РФ). К примеру, в Москве более 50 категорий граждан могут претендовать на данную льготу, наиболее многочисленные из них — ветераны труда и инвалиды. При этом право на получении жилищной компенсации, в отличие от субсидии, никак не зависит от дохода семьи. Число получателей данной льготы в Российской Федерации существенно выше, чем получателей адресных субсидий: в 2009 г. около трети российского населения пользовались компенсациями по оплате жилого помещения и коммунальных услуг². Отметим, что получение двух типов этих льгот не является взаимоисключающим. Согласно действующему законодательству, граждане РФ имеют право воспользоваться одновременно двумя мерами социальной защиты — субсидиями и компенсациями.

Источники: Жилищный кодекс РФ ; *Шевелев А. В.* Организационно-экономическая модель предоставления жилищных субсидий и жилищных компенсаций. URL: <http://www.subsident.ru/publications/149>

В целом эффект жилищных субсидий оценивается экономистами положительно, поскольку субсидирование способствует достижению как горизонтальной, так и вертикальной справедливости и является, по сути, одним из инструментов борьбы с бедностью³.

В то же время, как известно, субсидирование может вызывать и ряд искажающих эффектов, связанных с перемещением выгод от реализуемых мероприятий, что необходимо учитывать при осуществлении различных государственных жилищных программ.

¹ Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России. 2010: стат. сб. М., 2010.

² Там же.

³ Жилищная экономика : пер. с англ. М. : Дело, 1996 ; *Занадворов В. С., Колосницкая М. Г.* Экономическая теория государственных финансов. М. : ИД ГУ ВШЭ, 2006.

спроса на жилищные услуги, S — кривая предложения жилья в долгосрочной перспективе. Точка их пересечения определяет равновесный объем Q_T и цену P . При такой цене съемщики и собственники занимают Q_R и Q_0 единиц жилья соответственно.

Допустим теперь, что индивидам, покупающим квартиру, за каждую единицу приобретаемого жилья государство выделяет денежную субсидию (S), представляющую собой некоторую фиксированную долю (s) от рыночной цены жилья (P): $S = sP$. Кривая спроса для собственников жилья в результате данной меры переместится в положение D'_0 . Для простоты анализа предположим, что спрос арендаторов на жилье неизменен. Тогда совокупный спрос будет отображаться кривой D'_T , а новое равновесие установится при $Q'_T > Q_T$ и $P' > P$. При цене P' съемщики арендуют $Q'_R < Q_R$ единиц жилья. Номинально цена для домовладельцев также устанавливается на уровне P' , но в результате субсидирования фактическая плата для них снижается до уровня P_0 , объем приобретаемого жилья при этом возрастет до $Q'_0 > Q_0$.

Результатом подобной программы субсидирования становится рост рыночной цены жилья. При этом съемщики арендуют меньше жилья по более высокой цене; домовладельцы приобретают больше жилья по более низкой цене (с учетом субсидии).

Важный вывод данной модели состоит в том, что в результате введения субсидий на покупку жилья существенные потери несут съемщики/арендаторы (как правило, семьи с более низкими доходами, чем покупатели квартир). Они не получают субсидий, но сталкиваются с эффектом растущих цен, поскольку арендуемое и приобретаемое в собственность жилье являются субститутами. Графически размер этих потерь характеризуется суммой площади прямоугольника $fehg$ (доход домовладельцев от сдачи в аренду квартир по более высокой цене) и площади треугольника ehi (потери потребительского излишка в результате сокращения объема арендуемого жилья).

Оценим суммарные потери и выгоды общества от подобной схемы субсидирования. Для этого проанализируем более подробно воздействие рассматриваемой программы на всех участников жилищного рынка, среди которых:

- 1) семьи, проживающие в собственной квартире;
- 2) домохозяйства, арендующие жилье;
- 3) владельцы жилья, сдающие его в аренду;
- 4) продавцы (производители) жилья.

Выгоды семей, проживающих в собственных квартирах, складываются из трех составляющих. Во-первых, в результате увеличения рыночной цены жилья растет капитализированная стоимость квартиры (на сумму, равную площади фигуры $fnug$). Во-вторых, приобретение исходного объема жилья обходится теперь дешевле (на сумму,

равную площади прямоугольника *gulj*). Кроме того, наблюдается прирост потребительского излишка (площадь треугольника *uld*). При этом первое из отмеченных изменений затрагивает только тех домовладельцев, которые приобрели жилье еще до введения программы субсидирования (в объеме Q_0) — рыночная стоимость их квартир возрастает, значит, в случае продажи они получают определенный доход. Остальные два типа выгод получают те, кто стал собственниками уже после введения субсидий — они смогут купить квартиры (в объеме $Q'_0 - Q_0$) по более низкой цене, чем сложилась на рынке до введения субсидий.

Как изменится благосостояние домовладельцев, сдающих квартиры в аренду? В результате возросшей стоимости аренды жилья часть квартир (Q'_R) они продолжают сдавать по более высокой цене и, соответственно, получают дополнительную ренту, что соответствует площади прямоугольника *feh_g*. Однако желающих снимать квартиры становится меньше, поэтому освободившееся жилье ($Q_R - Q'_R$) владельцам будет выгодно продать, раз цена на него выросла. Соответственно, совокупный выигрыш домовладельцев возрастает на величину дополнительного дохода, полученного от продажи, что эквивалентно площади прямоугольника *evih*.

Как было отмечено ранее, благосостояние квартиросъемщиков падает за счет роста цены и сокращения объемов арендуемого жилья, численно размер этих потерь соответствует сумме площадей прямоугольника *feh_g* и треугольника *ehi*.

И, наконец, выгоды производителя характеризуются площадью треугольника *sab*, показывающего увеличение излишка за счет роста объемов реализации нового жилья по более высокой цене.

Оценка выгод и потерь от введения субсидий позволяет заключить, что рост объема жилья, приобретаемого в собственность (переход от значения Q_0 к величине Q'_0) обусловлен двумя причинами. Во-первых, увеличивается объем продаж на величину площади квартир, ранее сдаваемых в аренду (на величину $Q_R - Q'_R = Q_r - Q_0$). Во-вторых, вводится в эксплуатацию и поступает на рынок новое жилье (в объеме $Q'_0 - Q_r = Q'_T - Q_T$).

Окончательное распределение потерь и выгод от программы субсидирования представлено в табл. 10.14.

Таблица 10.14. Потери (–) и выгоды (+) от субсидирования домовладельцев, проживающих в собственной квартире

Показатели	Расчет
Выгоды домовладельцев, проживающих в собственной квартире	<i>fnug + gulj + uld</i>
Выгоды домовладельцев, сдающих жилье в аренду	<i>feh_g + evih</i>
Потери арендаторов жилья	<i>–feh_g – ehi</i>
Выгоды производителей	<i>sab</i>

Разница между совокупными расходами государства на реализацию программы субсидирования и суммарными выгодами и потерями определяет величину чистых потерь общества. Так как общие расходы государства на выплату субсидий владельцам жилья численно равны площади прямоугольника $fcdj$, то с учетом данных табл. 10.14 имеем следующую формулу для расчета чистых потерь общества (DWL):

$$DWL = fcdj - (fnug + gulj + uld) - (feh g + evih) - (-feh g - ehi) - sab. \quad (10.13)$$

С учетом равенства площадей прямоугольников $evih$ и $nqru$, треугольников ehi и qru , а также треугольников sab и qcr формула (10.13) примет следующий вид:

$$DWL = fcdj - (fnug + gulj + uld) - (feh g + nqru) - (-feh g - qru) - qcr. \quad (10.14)$$

Упростив выражение (10.14), получаем окончательную формулу для расчета абсолютной величины DWL ¹ (заштрихованная область на рис. 10.11):

$$DWL = uod + qru + cor. \quad (10.15).$$

Конкретные размеры этих потерь зависят от соотношения численности арендаторов и собственников жилья, эластичностей кривых спроса и кривой предложения на рынке жилья, а также от размера предлагаемой субсидии.

Однако традиционная оценка чистых потерь общества на основе анализа совокупных изменений дает иной результат. Согласно этому подходу величина DWL оказывается существенно ниже и равна площади треугольника bat . Таким образом, традиционный подход к измерению чистых потерь общества может занижать масштаб реальных общественных потерь от субсидирования. Причина подобного несоответствия в том, что в рамках рассматриваемой программы субсидируется только часть участников жилищного рынка, предъявляющих спрос на жилье, в то время как программа в значительной мере затрагивает и других потребителей жилья. В связи с этим возникают существенные потери, связанные с перераспределением ресурсов среди потребителей, — от менее обеспеченных групп населения (арендующих жилье) к группам с более высоким доходом (домовладельцев), что не учитывается при традиционном анализе общественных потерь. Это особенно заметно на рис. 10.12, где кривая предложения абсолютно неэластична. Согласно стандартному подходу к определению потерь и выгод, чистые потери общества в данном случае равны нулю, так как на рынок не поступает новый объем жилья

¹ $DWL = (fcdj - fnug - gulj) - uld - nqru + qru - qcr = (ncdl - uld) - nqru + qru - qcr = uod + nqru + qcr + cor - nqru + qru - qcr = uod + cor + qru.$

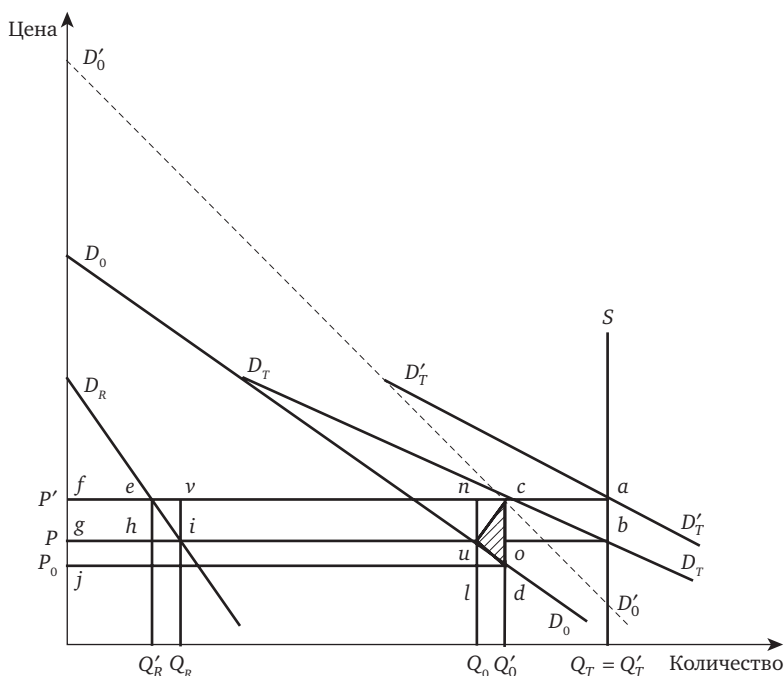


Рис. 10.12. Субсидирование на рынке жилья: кривая предложения жилья абсолютно неэластична

Источник: White M. J., White L. J. The tax subsidy to owner-occupied housing: who benefits? // Journal of Public Economics. 1977. № 3. P. 111—126.

в ответ на получение субсидий ($Q_T = Q'_T$), т.е. введение субсидий отражается только на изменении рыночной цены без изменения количества нового жилья. Тем не менее, совокупные общественные потери (сумма площадей треугольников *con* и *uod*) все еще положительны, что определяется перераспределением определенного количества единиц жилья от съемщиков к собственникам жилья.

Таким образом, представленная модель программы общественных расходов на рынке жилья позволяет сделать важный вывод: если субсидии поступают только к части потребителей на рынке, то традиционный подход к оценке совокупных общественных потерь от реализуемой программы занижает их объем. На самом деле, подобные программы могут вызывать существенные потери именно для низкодоходных групп населения, арендующих жилье.

Правительства разных стран довольно часто используют такого рода программы, например, предоставляя гражданам имущественные или социальные налоговые вычеты. Как следует из рассмотренной модели, во всех этих случаях оценка сферы действия программы должна осуществляться на каждом сегменте рассматриваемого рынка.

Анализ только на агрегированном уровне может приводить к ошибочным результатам оценки эффективности программ.

Ключевые понятия

- Финансирование образования
- Образовательный ваучер
- Стипендия
- Образовательный налог
- Образовательный кредит
- β -индекс
- Государственный сектор науки
- Грант
- Интеллектуальная собственность
- Косвенное стимулирование ИР
- Прикладные исследования
- Прямое стимулирование ИР
- Фундаментальные исследования
- Производный спрос на медицинские услуги
- Индуцированный спрос
- Медицинское страхование
- Вертикальное и горизонтальное равенство в сфере здравоохранения
- Равенство в потреблении медицинских услуг
- Индекс Каквани
- Квази-рынки
- Соплатежи
- Социальное жилье
- Рынок жилья
- Жилищные субсидии
- Жилищные компенсации

Вопросы к главе

1. В чем проявляются внешние эффекты образования?
2. Чем обусловлена необходимость вмешательства государства в сферу образования?
3. В чем суть образовательных ваучеров?
4. Какие виды школьных ваучеров используются в мировой практике?
5. Какие меры государственной поддержки студентов высших учебных заведений вам известны?
6. Каковы принципы действия образовательных кредитов?
7. Что такое образовательный налог?
8. Какие из известных вам мер государственного регулирования в сфере образования помогают решить проблемы экономической эффективности? Проблемы социальной справедливости?
9. В чем отличие фундаментальных исследований от прикладных?
10. Что произойдет, если государство не будет поддерживать науку?

11. Какие виды государственной поддержки науки в частном секторе используют страны ОЭСР? Насколько они эффективны?
12. Представьте, что ваша компания решает, в какой стране проводить исследования и разработки. Проанализируйте данные табл. 10.8 и скажите, какую страну вы бы выбрали. Если сумма ежегодных расходов на ИР составит 100 тыс. долл. США, на какую величину налоговых льгот может рассчитывать ваша компания?
13. Функция выгод общества от поддержания патента на научное открытие выглядит следующим образом: $TSB = -t^2 + 80t - 100$. Общественные издержки от действия патента задаются функцией $TSC = 2t^2 + 20t + 90$. Каков оптимальный срок действия патента на данное открытие?
14. Каковы основные факторы, определяющие спрос на медицинские услуги?
15. В чем заключаются основные проблемы, вызванные информационной асимметрией на рынке медицинских услуг?
16. Что такое индуцированный спрос?
17. Какие внешние эффекты создает система здравоохранения?
18. Какие существуют подходы к определению равенства в сфере здравоохранения?
19. В чем заключается конфликт между равенством и эффективностью в сфере здравоохранения?
20. Какие существуют способы государственного вмешательства в сфере здравоохранения? Какие задачи при этом решаются?
21. Какие проблемы возникают при различных методах государственного вмешательства?
22. Какие существуют способы внедрения конкурентных механизмов в систему здравоохранения? В чем заключаются их преимущества и недостатки?
23. В чем специфика жилья как потребительского блага?
24. В чем состоит простая модель рынка жилья?
25. Чем обусловлено государственное вмешательство в функционирование рынка жилья?
26. В чем проявляется несовершенство информации на жилищном рынке?
27. Какие меры может использовать государство для регулирования рынка жилья?
28. Какие схемы субсидирования потребителей на жилищном рынке применяются в мировой практике?
29. Каковы особенности предоставления жилищных льгот в России?
30. В чем состоит искажающее действие программ общественных расходов на рынке жилья?

Литература

1. Конституция Российской Федерации.
2. Жилищный кодекс РФ, утвержденный Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ.
3. Постановление Правительства Москвы от 30 ноября 2010 г. №1038-ПП «Об утверждении цен, ставок и тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения на 2011 год».

4. Абанкина, И. В. [и др.] Перспективы образовательного кредитования в России // Вопросы образования. — 2005. — № 4.
5. Беляков, С. А. Новые лекции по экономике образования / С. А. Беляков. — М. : МАКС Пресс, 2007.
6. Высшее образование в России: правила и реальность / А. С. Заборовская, Т. Л. Клячко, И. Б. Королев, В. А. Чернец, А. Е. Чирикова, Л. С. Шилова, С. В. Шишкин (отв. ред.). — М. : Независимый институт социальной политики, 2004.
7. Голиченко О. Г. Национальная инновационная система России состояние и пути развития / О. Г. Голиченко. — М. : Наука, 2006.
8. Жилищная экономика : пер. с англ. — М. : Дело, 1996.
9. Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России. 2010 : стат. сб. — М. : Росстат, 2010.
10. Занадворов, В. С. Экономическая теория государственных финансов / В. С. Занадворов, М. Г. Колосницына. — М. : ИД ГУ ВШЭ, 2006.
11. Засимова, Л. С. [и др.]. Проблемы перехода промышленности на путь инновационного развития. Серия «Научные доклады: независимый анализ». — № 201. — М. : Московский общественный научный фонд, 2006.
12. Иванова, Н. Формирование и эволюция национальных инновационных систем / Н. Иванова. — М. : ИМЭМО, 2001.
13. Киселева, В. В. Государственное регулирование инновационной сферы / В. В. Киселева, М. Г. Колосницына. — М. : ИД ГУ ВШЭ, 2008.
14. Одинцова, М. И. Экономика права / М. И. Одинцова. — М. : ИД ГУ ВШЭ, 2007.
15. Финансы России. 2012 : стат. сб. — М. : Росстат, 2012.
16. Шевелев, А. В. Организационно-экономическая модель предоставления жилищных субсидий и жилищных компенсаций / А. В. Шевелев. — М. : ГУ городской центр жилищных субсидий, 2008. : <http://www.subsident.ru/publications/149>.
17. Шишкин, С. В. Реформа финансирования российского здравоохранения / С. В. Шишкин. — М. : ИЭПП, 2000.
18. Экономика здравоохранения / под ред. М. Г. Колосницыной, С. В. Шишкина, И. М. Шеймана. М. : ИД ГУ ВШЭ, 2008.
19. Arrow, K. J. (1962). Economic Welfare and Allocation of Resources for Invention / Nelson, R. R. (Ed). The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors. Princeton: Princeton University Press.
20. Assante, A. D., Zwi, A. B., Ho, M. T. (2006). Equity in resource allocation for health: A comparative study of the Ashanty and Northern Regions of Ghana // Health Policy. — № 78. — P. 135—148.
21. Barr, N. (2004). The Economics of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press, 4th edn.
22. Carlton, D., Ferreira, J. (1977). Selecting Subsidy Strategies for Housing Allowance Program // Journal of Urban Economics. — № 4. — P. 221—247.
23. Carnoy, M. (1997). Is privatization through education vouchers really the answer? A comment on West // The World Bank Research Observer. — V. 12. — № 1 (February). — P. 105—116.
24. Colombo, M., Grilli, L. (2005). Technology policy for the knowledge economy: public support to young ICT-Oservices firms. URL: http://www.wik.org/content/cpr_2005_colombo_grilli.pdf

25. Colombo, M., Masimo, G., Gerrone, P. (1996). Technological cooperative agreements and firm's R&D intensity. A note on causality relations // Research Policy, September. — № 25(6). — P. 923—932.
26. Connolly, S., Munro, A. (1999). Economics of the Public Sector. Pearson Education Limited.
27. Dasgupta, P., David, P. (1994). Towards a New Economics of Science // Research Policy. — V. 23. — P. 487—521.
28. Duff, L. (1997). The Economics of Governments and Markets. L. — N.Y. : Longman.
29. Eastaugh, S. R. (2003). Health Care Finance and Economics. Jones & Bartlett Publishers.
30. Education at a Glance. OECD, 2009.
31. Education at a Glance. OECD, 2011.
32. Fallis, G. (1990). The Optimal Design of Housing Allowances // Journal of Urban Economics. — № 27. — P. 381—397.
33. Fernandes, R., Rogerson, R. (2003). School Voucher as a Redistribute Device. An analysis of Three Alternative Systems. — The Economics of School Choice. University of Chicago Press. — P. 195—226.
34. Freel, M. (1999). The Financing of Small Firm Product Innovation Within the UK // Technovation. — № 19.
35. Getzen, T. E. (2004). Health Economics. John Wiley & Sons.
36. Grossman, M. (1972). The Demand for Health: the Theoretical and Empirical Investigation. National Bureau of Economic Research, N.Y.
37. Guellec, D., B. Van Pottelsberghe, de la Potterie. (1997). Does government support stimulate private R&D? // OECD Economic Studies. — № 29 (II). — P. 95—122.
38. Hicks, D. (1995). Published papers, tacit competences, and corporate management of the public/ private character of knowledge // Industrial and corporate change. — № 4 (2). — P. 401—24.
39. Jimenez, E., Patrinos, H. (2008). Can Cost-Benefit Analysis Guide Education Policy in Developing Countries? // The World Bank. Policy Research Working Paper 4568, March.
40. Lairson, D.R., Hindson, P., Hauquitz, A. (1995). Equity in health care in Australia // Social Science and Medicine. — № 41 (4). — P. 475—482.
41. Le Grand, J., Propper, C., Smith, S. (2008). The Economics of Social Problems. Palgrave Macmillan.
42. Nelson, R. (1959). The simple economics of basic scientific research // Journal of Political Economy. — V. 67. — P. 297—306.
43. OECD (2010). Health care systems: efficiency and policy settings. Paris, OECD.
44. OECD (2007). Benefits and Wages. Paris: OECD.
45. Psacharopoulos, G., Patrinos, H. Returns to Investment in Education: A Further Update // The World Bank. Policy Research Working Paper. — № 4568, September.
46. Sector Diagnosis in Education: Economic Retrospective, 2004.
47. Social Housing in Europe. Ed. Whitehead C., Scanlon K. London, LSE, 2007.
48. Stephan, P. (1996). The Economic of Science // Journal of Economic Literature. — V. XXXIV, September. — P. 1199—1235.

49. *Van Pottelsberghe, B. S., Nysten, Megally E.* (2003). Evaluation of current fiscal incentives for business R&D in Belgium. Solvay Business School, Universite Libre de Bruxelles.
50. *Wagstaff, A., Van Doorslaer, E., Van der Burg, H. et al.* (1999). Equity in the finance of health care: Some further international comparisons // *Journal of Health Economics*. — N° 18 (3). — P. 263—290.
51. *Warda, J.* (2006). Tax treatment of business investment in intellectual assets: an international comparison. OECD, STI Working paper.
52. *Weidrich, E.* (2003). Education Vouchers Is there a Model for India? Center of Civil Society Working Paper. — N° 0072.
53. *West, E.* (1997). Education voucher in principle and practice: a survey // *The World Bank Research Observer*. — V. 12. — N° 1 (February). — P. 83—103.
54. *White, M. J., White, L. J.* (1977). The tax subsidy to owner-occupied housing: who benefits? // *Journal of Public Economics*. — N° 3. — P. 111—126.

Глава предназначена для исследования экономических взаимоотношений между органами власти разного уровня.

В результате изучения материалов данной главы студент должен:

знать

- основные понятия и теоретические модели бюджетного федерализма;
- принципы распределения основных функций государства между уровнями бюджетной системы;
- условия существования «федерализма, сохраняющего рынок»;
- понятия «жестких» и «мягких» бюджетных ограничений;
- состав расходов и доходов субфедеральных бюджетов;
- виды межбюджетных трансфертов;

уметь

- выявлять в межтерриториальных экономических отношениях тенденции, которые в наибольшей степени отвечают идее рационального выбора форм и степени децентрализации;
- анализировать расходы и доходы субфедеральных бюджетов с точки зрения критериев разграничения полномочий;
- оценивать влияние межбюджетных трансфертов на поведение получателей бюджетных средств;

владеть

- понятийным аппаратом теории бюджетного федерализма;
- навыками анализа экономических взаимоотношений между бюджетами разного уровня и способов их формирования.

В предыдущих главах общественный сектор рассматривался как совокупность ресурсов, находящихся в распоряжении единого субъекта, пользующегося монополией на законное принуждение. Однако в действительности государство — это скорее совокупность субординированных, но в значительной мере автономных субъектов, каждый из которых располагает собственными ресурсами. Так, в России наряду с федеральными органами власти существуют региональные и местные органы власти, обладающие собственными полномочиями, имуществом и бюджетами. Аналогичная ситуация имеет место в других федеративных государствах, например, в Германии, Индии, Канаде, Мексике, США. В унитарных государствах региональным и местным органам власти также присуща определенная самостоятельность, причем местные органы власти в некоторых унитарных государствах (например, в странах Северной Европы) подчас обладают большей самостоятельностью, чем субъекты федерации в некоторых федеративных государствах.

Возможность в определенных пределах распоряжаться ресурсами общественного сектора делает власть территориальных (региональных и местных) органов реальной. В то же время решения, принимаемые на общенациональном уровне, существенно влияют на политику территорий, в том числе бюджетную. Это происходит, в частности, потому, что во многих странах, в том числе в России, субфедеральные бюджеты частично формируются за счет устанавливаемых законом отчислений от общенациональных (федеральных) налогов, а также за счет финансовой помощи из общегосударственного бюджета. Кроме того, общегосударственные законы могут устанавливать требования к количеству и качеству общественных благ, предоставляемых на региональном или местном уровне. Таким образом, на практике имеет место сложная система экономических взаимоотношений между органами власти разного уровня. Объяснить эти взаимоотношения и определить пути их наиболее рационального построения призвана теория *бюджетного* (или так называемого *фискального*) *федерализма* (англ. *fiscal federalism*). Данный термин может применяться и в отношении стран, которые, с точки зрения конституционного права, федерациями не являются. Федерализм в данном случае подразумевает только наличие обособленных региональных звеньев бюджетной системы государства. В той мере, в какой децентрализованное распоряжение общественными ресурсами не сводится к реализации бюджетных полномочий (так, например, регионы могут владеть собственными предприятиями), фискальный федерализм составляет аспект более широкого понятия, а именно *экономического федерализма* — впрочем, аспект наиболее важный, определяющий.

Межтерриториальные экономические отношения неизбежно испытывают влияние исторических, географических, политических и этнокультурных факторов. Несомненно, не все, что имеет место

во взаимоотношениях федерального центра с субъектами федерации и местными органами власти, исчерпывающим образом отражается в моделях и положениях теории бюджетного федерализма. Однако экономическая теория дает возможность выделять те тенденции, которые в наибольшей степени отвечают идее *рационального выбора* форм и степени децентрализации, размеров самоуправляемых территориальных единиц, механизмов наполнения и расходования их бюджетов. Теория позволяет понять, при каких условиях эти тенденции формируются, и какие факторы способны ограничивать их действие.

11.1. Управленческая децентрализация и экономический федерализм

С позиций экономической науки рассредоточение властных полномочий требует специального объяснения. В самом деле, отказ от монополии на принуждение чреват несогласованностью решений органов власти разного уровня. Кроме того, содержание дополнительных органов власти приводит, при прочих равных условиях, к возникновению соответствующих издержек. Какого рода выгоды способны компенсировать эти издержки?

Прежде всего, следует указать на преимущества *управленческой (административной) децентрализации*, которая в тех или иных формах используется во всех крупных организациях, например, вооруженных силах, частных корпорациях и т.д. Управленческая децентрализация позволяет эффективнее использовать информацию для достижения целей, сформулированных на верхнем уровне иерархической структуры. Так, владельцы и топ-менеджеры большой многопрофильной фирмы не способны напрямую отслеживать и корректировать множество выполняемых в ней производственных процессов. Поэтому, исходя из собственных интересов, они формируют разветвленную управленческую вертикаль, каждому звену которой «сверху вниз» делегируются обязанности, предоставляются полномочия и устанавливается система мотивации.

Для государственного сектора также характерно существование управленческой иерархии, в том числе существование территориальных подразделений различных ведомств (например, территориальных подразделений государственных налоговых инспекций). Их рациональное построение составляет исключительно важную задачу, однако она не является специфической для экономики общественного сектора. С точки зрения экономической теории в этом случае имеет место один из вариантов взаимоотношений принципала — агента.

Федерализм не сводится к административной децентрализации ни с экономической, ни с правовой, ни с политической точки зрения.

Это очевидно, если сравнить федеративные отношения с теми формами территориальной децентрализации, которые имеют место во взаимоотношениях руководства вооруженных сил с командующими округами, президентов транснациональных компаний с руководителями их национальных и региональных отделений, президента РФ с его полномочными представителями в федеральных округах и т.п. В рамках административной децентрализации территориальные руководители принимают ответственные решения, но действуют непосредственно от имени данной иерархической структуры и в ее интересах, именно ею наделяются полномочиями и ресурсами и именно перед нею отчитываются в своих действиях.

В противоположность этому органы власти штатов США или земель Германии представляют интересы избирателей-налогоплательщиков, проживающих на данной территории. Эти органы формулируют *собственную политику* от имени *своего электората* и используют право принуждения, основанное в том числе на *собственных законах*, для ее реализации. Данная политика находит свое отражение в системе формирования доходов и расходов бюджета.

Проблема принципала — агента значима, разумеется, и в ситуации федерализма. Однако в роли принципала для территориального органа власти выступает не федеральный орган и даже не общенациональный электорат, а избиратели региона. Так, если региональные выборы приносят победу партии, которая на федеральном уровне находится в оппозиции, территориальный орган власти не только вправе, но и обязан проводить политический курс, отличающийся от курса федеральных властей. Другой вопрос, что задача при этом решается в рамках *ограничений*, налагаемых федеральными законами, в которых, теоретически, выражена медианная позиция общенационального электората. Степень развития бюджетного федерализма определяется именно мерой таких ограничений в формировании и расходовании средств бюджета.

В России принцип федерализма также реализуется, хотя и в ограниченной степени. Так, с одной стороны, законодательное собрание субъекта федерации непосредственно избирается населением региона и призвано выражать его специфические интересы, а с другой — региональная исполнительная власть в значительной мере встроена в федеральную вертикаль.

Реальное экономическое содержание федерализма зависит не только от конституционного распределения полномочий, но и от того, какие ресурсы территориальные органы власти способны с помощью этих полномочий мобилизовать и использовать. Если эти ресурсы крайне ограничены, экономические последствия даже очень широкой формальной автономии невелики. Если же, напротив, субфедеральные органы власти располагают как собственными полномочиями, так и значительными ресурсами, возникает проблема согласованности политики регионов и федерации.

В принципе, эта проблема разрешима на основе так называемого *субсидиарного подхода*, при котором деятельность властей более высокого уровня *дополняет* деятельность властей более низких уровней. Имеется в виду, что все задачи, решение которых в рамках отдельной территории технически возможно и не влечет больших потерь с точки зрения экономии на масштабе, должны относиться к исключительной сфере ответственности органов власти данной территории. Что же касается общенациональных властей, то они призваны иметь дело только с теми задачами, которые на уровне территории не могут быть адекватно поставлены или эффективно решены. Распределение бюджетных прав, в том числе права устанавливать налоги, при субсидиарном подходе зависит от распределения сфер ответственности.

Принцип subsidiarity

Субсидиарность (англ. — *subsidiarity*) означает наделение властью самого нижнего звена институциональной иерархии.

Принцип subsidiarity можно проследить «в федеративных и либеральных течениях немецкого учения о государстве», а отчетливее всего он сформулирован в католической социальной философии. Первоначально этот принцип касался взаимоотношений частной и общественной сфер. Он означал, что вмешательство государства необходимо только в том случае, если решение задачи невозможно осуществить частным образом.

Позднее этот принцип был перенесен на систему государственного устройства. В применении к местным органам власти, принцип означает, что они «должны получить в свою компетенцию все задачи, которые они только в состоянии выполнить».

Новое звучание этот принцип получил в 1992 г. в Маастрихтском договоре (статья 3b). Принцип subsidiarity стал одним из основополагающих для Европейского союза. Согласно принципу subsidiarity, там, где это возможно, полномочия вначале предоставляются самым низшим звеньям управления; и только в том случае, если задача не может быть ими решена эффективно, она передается «выше».

Принцип subsidiarity также отражен в Европейской хартии местного самоуправления, которая была частично ратифицирована Российской Федерацией.

Источники: Политика. Толковый словарь. М. : ИНФРА-М, Издательство «Весь Мир». 2001; Циммерманн Х. Муниципальные финансы : учебник / пер. с нем. М. : Дело и сервис. 2003.

Как всегда в экономической теории, применительно к принципу subsidiarity уместен вопрос о рациональной мере. В своем предельном выражении subsidiarity подход характерен скорее для межгосударственных образований (например, Европейского союза), чем для национальных государств. Необходимо определить, *какие именно проблемы общественного сектора имеют тот или иной территориальный масштаб и какие конкретные факторы благоприятствуют большей или меньшей бюджетной самостоятельности территориальных сообществ.*

11.2. Федерализм и функции государственных финансов

Ключевое значение для бюджетного федерализма имеет вопрос об оптимальных *масштабах общественного выбора*. В силу каких причин и при каких условиях может быть оправданной (т.е. справедливой и эффективной) реализация общественного выбора на уровне территории, а не на уровне государства в целом? Ответ в немалой степени зависит от специфики объектов выбора.

С тех пор, как в 1959 г. Масгрейв¹ сформулировал три основные и взаимосвязанные функции государственных финансов² — аллокационную, дистрибутивную и стабилизационную — система государственного управления рассматривается сквозь призму того, как выполняются эти функции. При таком подходе задача экономической теории федерализма может быть сформулирована как поиск структуры управления, определяющей соотношение полномочий органов власти различного уровня, которая обеспечивает наилучшее выполнение этих функций.

Подходя к проблемам федерализма с точки зрения *функций государственных финансов*, следует отметить, что по отношению к *стабилизационной функции* сосредоточение коллективного выбора на уровне отдельного региона не было бы эффективным. Единство национальной экономики и, в конечном счете, целостность страны предполагают отсутствие внутренних таможенных границ и регионального протекционизма. Поэтому экономика региона является по природе своей открытой, а межрегиональные товарные потоки ограничиваются лишь величинами транспортных и информационных издержек. В этой связи *предельная склонность к импорту*³ на уровне региона, как правило, значительно выше, чем на общенациональном уровне (в первом случае имеется в виду импорт, поступающий в том числе из других регионов, а во втором — только из-за границы). Исключение

¹ Musgrave R. The Theory of Public Finance. N.Y. : McGraw-Hill, 1959.

² В изданных в России учебниках по экономике общественного сектора и теории государственных финансов по-разному переведены названия двух из трех сформулированных Р. Масгрейвом функций государства: «*resource allocation*» и «*income redistribution*». В гл. 1 данного издания, так же как и в учебнике Якобсона Л. И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика, изданном ИД ГУ ВШЭ в 2000 г., для «*resource allocation*» использована «калька» с английского: функция названа «аллокационной», в отличие от «распределительной» («дистрибутивной») функции, которая соответствует «*income redistribution*». Альтернативный вариант перевода приведен в издании: Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика : пер. с англ. М. : Бюджет, 2009. В этой книге «*resource allocation*» переводится как *распределительная* функция, в отличие от *перераспределительной* функции, соответствующей «*income redistribution*».

³ Предельная склонность к импорту — величина, показывающая, насколько изменится объем импорта при изменении национального дохода на единицу.

составляют лишь малые по размеру страны, имеющие чрезвычайно тесные интеграционные связи с соседями. В то же время для таких стран, как Россия, различие общенационального и региональных значений предельной склонности к импорту, несомненно, весьма существенно. Соответственно, значение мультипликатора¹ государственных расходов для региональной стабилизационной политики при прочих равных условиях, ниже, чем для общенациональной. Отсюда непосредственно следует, что, при прочих равных условиях, *стабилизационную политику эффективнее осуществлять централизованно* (см. подробнее Приложение 11.1).

Это не означает, что действия территориальных властей никак не влияют на макроэкономическую ситуацию. Коль скоро субфедеральные органы власти обладают бюджетными правами и пользуются ими на практике, их политика может способствовать либо препятствовать стабилизационным усилиям федеральных властей. Это относится к региональным и местным налогам, расходам и заимствованиям. Тщательный учет макроэкономических последствий принимаемых решений — неотъемлемое условие рациональности экономической политики региона, во всяком случае, крупного. Если такой учет осуществляется целенаправленно и адекватно, налицо сознательная реализация стабилизационной функции. Однако *потребность* в эффективной макроэкономической политике не является *причиной* бюджетной децентрализации.

В отношении *распределительной (дистрибутивной) функции* общественных финансов вывод не столь однозначен. Законодательные органы власти территорий, отражая волю жителей региона или города, нередко принимают социальные программы, финансируемые за счет региональных и местных налогов. Программы могут предусматривать как прямые выплаты, так и — что встречается особенно часто — разного рода льготы (например, по оплате жилья, пользованию общественным транспортом и т.п.). Одобрение такого рода программ означает, что представления о справедливости, на которых базируется политика перераспределения, имеют своего рода территориальное измерение.

Это может объясняться различными причинами. Во-первых, в регионе подчас преобладают социально-политические пристрастия, не вполне типичные для всей страны. Так, если население региона настроено несколько более эгалитарно, чем население страны в целом, состав региональных органов власти окажется, вероятно, относительно более левым, а региональная социальная политика — относительно более активной, чем в других регионах. Во-вторых, жители территории могут в большей степени проявлять солидарность по отношению друг к другу, чем по отношению к жителям других территорий. Так иногда

¹ Мультипликатор государственных расходов — величина, показывающая насколько изменится национальный доход при изменении государственных расходов на закупку товаров и услуг на единицу.

бывает в странах, регионы которых отличаются большим этническим, культурным и экономическим разнообразием. В подобных обстоятельствах избиратели способны иногда предпочесть внутрирегиональные перераспределительные программы общенациональной.

Бюджетный федерализм позволяет делать выбор между общенациональными и территориальными социальными программами, а также между различными вариантами последних. Поскольку выбор диктуется, в конечном счете, различиями в понимании справедливости, он не может оспариваться на основе экономических критериев. Вместе с тем очевидна опасность, связанная с ситуацией, когда внутрирегиональная солидарность значительно сильнее общенациональной, представления о допустимой мере неравенства резко различаются от региона к региону, а важнейшие социальные гарантии действуют преимущественно в региональных границах. Та степень бюджетной децентрализации, которая соответствует подобной ситуации, не была бы фактически востребована при наличии достаточно развитой общенациональной идентичности, а при ее отсутствии столь сильная децентрализация, по-видимому, привела бы, в конечном счете, к распаду государства.

Как бы то ни было, наличие единого государства обычно предполагает, что основные социальные гарантии действуют на всей территории страны и выражают общенациональную политику распределения как денежных доходов, так и услуг здравоохранения, образования и т.д. Соответственно, *ведущая роль в реализации распределительной (дистрибутивной) функции государственных финансов, как правило, принадлежит центральным органам власти.* Вместе с тем частичная децентрализация этой функции вполне возможна.

Наибольшие преимущества децентрализация приносит при осуществлении *аллокационной функции* общественных финансов. При определенных условиях децентрализованное выполнение этой функции в большей степени способно приводить к Парето-улучшениям, чем централизованное.

Когда выгоды от каждой единицы общественного блага получает все население страны, то решения об их производстве, несомненно, должны быть результатами общенационального коллективного выбора. Например, стратегические вооружения предназначены для защиты всех граждан от потенциальной агрессии. Если в отношении таких вооружений жители одного региона проявляют относительно большую заинтересованность (готовность платить), чем жители другого, то требуется выработать согласованную позицию, пусть даже она не в равной степени отвечает интересам каждого избирателя. Общенациональные органы власти создаются как раз для того, чтобы решать вопросы, затрагивающие интересы всех граждан независимо от места их проживания.

Однако во многих случаях происходит *локализация выгод*, присоединяемых общественным благом. При этом состав общественных благ,

в которых нуждается население разных городов и регионов, неодинаков. Так, в одном месте для улучшения снабжения питьевой водой требуется бурить скважины, в другом — строить канал, в третьем — создавать очистные сооружения повышенной эффективности. Даже если речь идет об одном и том же виде общественного блага, зачастую каждая его единица потребляется локально. Например, любой город нуждается в освещении, однако оно, в отличие от оборонительных систем, непосредственно доставляет выгоды только тем, кто проживает на данной территории. Значит, решение о том, как лучше освещать город, в принципе, *может быть принято децентрализованно*.

Локализация выгод от общественного блага не всегда приобретает пространственный характер. Границы фактического потребления (восприятия, усвоения) блага бывают не только географическими, но и социальными. Так, радиопередача на языке одной из национальностей, проживающих в государстве, представляет общественное благо для тех, кто владеет данным языком. Однако там, где нет четкой пространственной границы распространения выгод, труднее справляться с проблемой безбилетника, контролируя доступ к благу. Следовательно, велика опасность того, что децентрализованные решения, касающиеся желательного состава и количества общественных благ, не будут подкреплены децентрализованным финансированием.

Конечно, общенациональные власти выделяют регионам и даже отдельным организациям или группам граждан средства, мобилизуемые в общенациональном масштабе, и оговаривают пути их использования. Однако это само по себе не отражает сущность бюджетной децентрализации как основы федерализма. Фискальный федерализм предполагает хотя бы некоторую долю самостоятельности не только в определении потребностей в общественных благах, но и в изыскании ресурсов для их удовлетворения. Лишь тогда можно говорить о *собственной бюджетной политике* территориального сообщества граждан, которые объединяют часть *своих* средств для достижения выдвигаемых *ими* совместных целей.

Административно-территориальные образования, имеющие собственные органы власти и управления, в принципе, *способны* обладать подобного рода самостоятельностью. Однако практически оправданной самостоятельностью является, лишь когда она позволяет лучше удовлетворять потребности в конкретных общественных благах.

11.3. Теорема о децентрализации

Представим себе, что всем гражданам страны свойственна одна и та же функция спроса на освещение улиц. В этом случае оптимальной была бы централизованная разработка соответствующих нормативов освещения. В связи с конкретными особенностями топографии населенных пунктов, а также географическими различиями в уровне

издержек федеральные органы могли бы устанавливать не единый для всех численный норматив, а единую методику (алгоритм) расчета, например формулу, в которую подставлялись бы параметры, характерные для данного города или поселка. Определение локальных нормативов на основе предписанной методики, пусть даже с некоторой ее модификацией, представляло бы собой пример управленческой децентрализации, а не проявление реального фискального федерализма.

Допустим теперь, что население страны делится на три группы, каждой из которых присуща своя, непохожая на другие, функция готовности платить за общественные блага. Пусть, однако, при этом во всех регионах и городах три группы представлены в равных пропорциях. В таком случае также не было бы основы для бюджетного федерализма, поскольку один и тот же подход годился бы для любой местности.

Напротив, децентрализация в максимальной степени наполнилась бы реальным содержанием в ситуации, когда группы, однородные по предпочтениям, концентрируются в тех или иных регионах или городах. Тогда самостоятельность территории в принятии решений, касающихся данного локального общественного блага, имела бы такой же смысл, как самостоятельность индивида в выборе частных благ.

Итак, бюджетная децентрализация может быть эффективной, если:

- децентрализованно принимаются решения, относящиеся к поставке тех общественных благ, выгоды от которых в основном локализируются на данной территории;
- локализацию выгод предполагается в существенной степени совместить с территориальной *локализацией издержек*, иными словами, жители региона берут на себя преимущественную (не обязательно полную) ответственность за финансирование поставки локальных общественных благ;
- предпочтения, относящиеся к локальным общественным благам, в большей степени различаются между регионами, чем внутри регионов, иначе говоря, население региона в некотором смысле более однородно, чем население страны в целом.

На практике данные условия могут выполняться в различной мере, и это, конечно, сказывается на степени реализации тех тенденций, которые фиксирует теория фискального федерализма. Тем не менее, чтобы выявить эти тенденции, естественно предположить, что все перечисленные условия удовлетворяются полностью.

Представим себе страну, состоящую из двух регионов. Пусть функция спроса на некоторое локальное общественное благо, свойственная жителям первого региона, характеризуется прямой D_1 , а функция, свойственная населению второго региона, — прямой D_2 (рис. 11.1). Для простоты предположим, что предельные издержки поставки данного блага постоянны и равны P^* . Если решения принимаются

децентрализованно, то первому региону благо будет поставляться в количестве Q_1 , а второму — в количестве Q_2 .

Допустим теперь, что решение принимается централизованно, иными словами, на основе некоторой агрегированной шкалы предпочтений. При одинаковом уровне издержек наличие одной и той же шкалы предпочтений влечет за собой одинаковый уровень поставки блага, например, Q^* . На рис. 11.1 точка Q^* лежит посередине между Q_1 и Q_2 , т.е. общая шкала строится путем простого усреднения региональных предпочтений, однако выводы, которые нам предстоит получить, остались бы верны и при ином ее построении.

В описанной ситуации переход от децентрализованного к централизованному принятию решения влечет за собой потерю полезности для потребителей, характеризуемую площадью заштрихованных треугольников E_1E^*A и E^*BE_2 . В самом деле, если D_1 и D_2 — линии предельных готовностей платить за рассматриваемое благо, то для жителя первого региона увеличение его потребления с Q_1 до Q^* эквивалентно сумме, отображаемой площадью фигуры $Q_1E_1AQ^*$, а фактически доплачивать приходится сумму $P^*(Q^* - Q_1)$, которой соответствует площадь прямоугольника $Q_1E_1E^*Q^*$. Аналогично для жителя второго региона уменьшение потребления с Q_2 до Q^* означает потери, характеризуемые площадью фигуры $Q^*BE_2Q_2$, а расходы снижаются только на $P^*(Q_2 - Q^*)$, что соответствует площади прямоугольника $Q^*E^*E_2Q_2$.

Таким образом, при указанных условиях децентрализация имеет количественно *измеримое* преимущество. Отметим, что, если бы линии D_1 и D_2 совпадали, то при уровне издержек P^* было бы безразлично, принимается ли решение централизованно или децентрализованно.

Приведенные выше рассуждения представляют собой доказательство **теоремы о децентрализации**. Она формулируется следующим образом: *если бюджетная децентрализация не влияет на уровень издержек,*

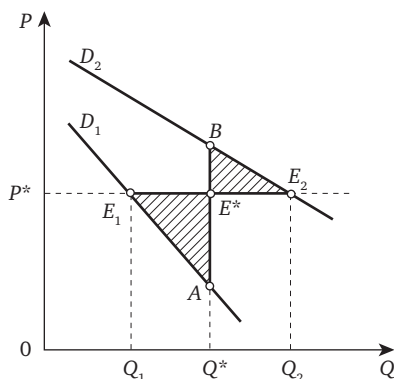


Рис. 11.1. Теорема о децентрализации

то децентрализованное принятие решений в отношении поставки локального общественного блага либо эффективнее централизованного, либо, по крайней мере, не уступает ему с точки зрения эффективности.

Теорема о децентрализации дает основания перевести, казалось бы, сугубо политический вопрос о мере реальной самостоятельности территорий в плоскость сопоставления общественных издержек и выгод. Децентрализация обычно требует затрат, по крайней мере административных. Они могут сделать децентрализованную поставку общественного блага более дорогой, чем централизованная. Децентрализация эффективна, если эти конкретные, количественно определенные затраты перекрываются столь же конкретным, количественно определенным выигрышем, который в нашем упрощенном примере изображен площадью заштрихованных треугольников.

Какие факторы влияют, во-первых, на величину выигрыша от децентрализации и, во-вторых, на разницу в издержках между централизованным и децентрализованным вариантами? Рисунок 11.1 позволяет понять, что при прочих равных условиях, преимущества децентрализации тем больше, чем:

1) значительнее межрегиональные различия в готовности платить за благо;

2) ниже эластичность готовности платить по цене.

На рисунке межрегиональные различия обуславливают длину отрезков $Q_1 Q^*$ и $Q^* Q_2$, а эластичности в точках E_1 и E_2 — высоты заштрихованных треугольников.

Дополнительные издержки, связанные с децентрализацией, возникают, прежде всего, за счет экономии на масштабе. Централизация и связанная с нею стандартизация зачастую позволяют не только снижать затраты административного характера, но и удешевлять непосредственно производство единицы общественного блага.

Точно количественно соизмерить выгоды и издержки децентрализации на практике вряд ли возможно. Однако знание влияющих на них факторов, имеющих экономическую природу, позволяет более обоснованно решать вопросы, относящиеся, казалось бы, исключительно к сферам политики и конституционного права.

11.4. Гипотеза Тибу

Коль скоро эффективность децентрализованного принятия решений зависит, в частности, от рассредоточения людей с разными вкусами по разным регионам и населенным пунктам, возникает вопрос: способна ли децентрализация сама порождать механизмы, благоприятствующие такому рассредоточению? Чтобы дать ответ, постараемся, прежде всего, понять, при каких обстоятельствах индивид демонстрирует уровень своей готовности платить за локальные общественные

блага и как, объединившись с другими индивидами, имеющими схожие предпочтения, он оказывается в состоянии реализовать эту готовность. В связи с рассматриваемой проблемой американский экономист Ч. Тибу¹ привлек внимание к процессам миграции и значению явления, которое иногда называют «голосованием ногами».

Поясним ход его рассуждений с помощью условного примера. Допустим, что население страны состоит из двух групп, одна из которых больше другой озабочена борьбой с уличной преступностью. Пусть для членов одной группы готовность платить за увеличение числа патрульных машин в расчете на совокупную длину улиц или площадь населенного пункта отражается линией D_1 на рис. 11.1, а для членов другой — линией D_2 . Предположим, что в быстро развивающемся регионе, испытывающем приток населения, имеются два города с практически одинаковыми условиями жизни, но в первом из них 55% жителей составляют «сторонники D_1 », а во втором такую же долю составляют «сторонники D_2 », ценящие безопасность относительно выше. Если города лишены реальной самостоятельности в определении числа обслуживающих их патрульных машин, различия в предпочтениях жителей фактически не имеют возможности проявиться. Мигранты, прибывающие в регион извне, при выборе конкретного места жительства также не обнаруживают своих предпочтений в отношении рассматриваемого общественного блага.

Но если города приобретают бюджетную самостоятельность и решения принимаются большинством голосов горожан, то в одном из населенных пунктов установится уровень потребления Q_1 , при средней оплате с одного жителя (представим ее как целевой налог) в размере P^*Q_1 , а в другом — более высокий уровень Q_2 при более значительной средней оплате в размере P^*Q_2 . Теперь уже прибывающие в регион новые жители в числе прочих факторов будут принимать в расчет различия, с одной стороны, в безопасности, а с другой — в размерах целевого налога, предназначенного для содержания патрульных машин. «Сторонники D_1 » станут при прочих равных условиях селиться в первом из двух городов, «сторонники D_2 » — во втором, реализуя таким образом свои предпочтения. Более того, если смена места жительства не связана со слишком существенными издержками, то появится тенденция к переезду части жителей первого города во второй из соображений безопасности, а части жителей второго города в первый — из соображений экономии. В итоге население каждого из городов становится *все более однородным*, и все большее число людей получают общественное благо на *оптимальных для себя условиях*.

¹ Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditure // Journal of Political Economics. 1956. Vol. 64. P. 416—424.

Гипотезу Тибу можно сформулировать следующим образом: при наличии большого числа территориальных единиц и интенсивной миграции населения бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшениям, так как она создает предпосылки для адекватного выявления предпочтений, касающихся локальных общественных благ, и наиболее полной реализации этих предпочтений.

В предельном случае механизм, описанный Тибу, работал бы подобно рыночному механизму, обеспечивающему достижение Парето-оптимальных состояний: каждый индивид, меняя место жительства, был бы способен подобрать наиболее подходящий для себя набор локальных общественных благ и их «цен» (местных налогов). Существенно, что при этом по отношению к данным благам была бы решена и проблема *определения индивидуальной готовности платить*, что позволило бы рационализировать налоговую систему. В самом деле, миграция представляет собой индивидуальный выбор, осуществляемый в отношении общественных благ. По существу, идея Тибу состоит именно в том, чтобы применительно к общественным благам найти в реальной действительности (а не в искусственно выстроенных обстоятельствах, как, например, в процедуре Кларка — Гроувса) нечто, противодействующее «растворению» индивидуального выбора в коллективном, что влечет потери экономически значимой информации.

Проиллюстрируем механизм Тибу графически (рис. 11.2). Рассмотрим территориальное сообщество, в котором проживают три индивида с различными функциями спроса (D_1 , D_2 и D_3) на некоторое локальное общественное благо Q . Допустим, что предельные издержки поставки данного блага (MC) постоянны и финансируются за счет индивидуальных налогов, уплачиваемых каждым жителем региона в одинаковом размере P_t , т.е. $MC = 3P_t$. Тогда равновесный объем поставки блага для этой группы индивидов достигается в точке пересечения кривых суммарного спроса и предельных издержек и составляет Q_2 (что соответствует выбору медианного избирателя) (часть (б) на рис. 11.2). В то же время для заданной налоговой цены P_t предпочитаемый каждым индивидом уровень поставки блага составит Q_1 , Q_2 и Q_3 соответственно (часть (б) на рис. 11.2). Рассуждая аналогично тому, как это было сделано при обосновании теоремы о децентрализации, можно заметить, что потребление индивидом 1 общественного блага в объеме $Q_2 > Q_1$ влечет для него потери благосостояния, характеризующиеся площадью треугольника 123. Аналогично для индивида 3 потребление блага в размере $Q_3 > Q_2$ означает потери, численно равные площади треугольника 245. Если существует несколько территориальных образований, то индивиды 1 и 3 предпочтут покинуть данное сообщество и переселиться в другое, где индивиды имеют схожие с ними предпочтения. В идеале существовало бы три сообщества

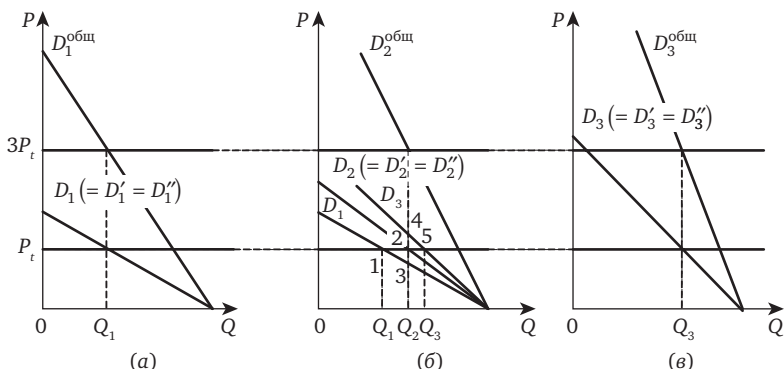


Рис. 11.2. Выбор территории, соответствующей предпочтениям индивида

Источник: Cullis J., Jones Ph. Public Finance and Public Choice. 2nd ed. Oxford University Press. 1998. Ch. 12. P. 298.

с соответствующим каждому из них равновесным объемом поставки локального общественного блага (части (а) — (в) на рис. 11.2). Если три индивида проживают в одном из таких территориальных образований, имеют одинаковые функции спроса на данное благо $D_i = D'_i = D''_i$, $i = 1, 2, 3$ (части (а) и (в) на рис. 11.2) и предпочитают ситуацию, при которой цена спроса равна налоговой цене, то отмеченные потери благосостояния отсутствуют, а в каждом сообществе устанавливается свой равновесный уровень поставки локального общественного блага: Q_1 , Q_2 и Q_3 соответственно (определяемый пересечением кривой предельных издержек и соответствующей кривой суммарного спроса $D_i^{\text{общ}}$ (части (а) и (в) на рис. 11.2), $i = 1, 2, 3$. Таким образом, миграция индивидов в соответствующий их предпочтениям регион позволила бы избежать возможных потерь благосостояния. Так, индивид 3, предпочитающий более высокий уровень потребления общественного блага, переехал бы в сообщество, которое обеспечивает больший объем общественного блага. Индивид 1, напротив, предпочел бы переезд в территориальное образование с меньшим объемом поставки блага. В итоге, «голосуя ногами», каждый индивид выбирает для проживания то сообщество, которое обеспечивает поставку локального общественного блага в объеме, полностью отвечающем его собственным предпочтениям.

Таким образом, гипотеза Тибу имеет существенное теоретическое и практическое значение. В конечном счете, речь идет о конкуренции в сфере производства общественных благ. В рамках механизма Тибу территориальные общности конкурируют за привлечение в свой состав дополнительных участников, и экономические последствия зависят от того, насколько совершенен такого рода специфический «рынок». С этой точки зрения, следует указать три группы факторов, потенциально препятствующих реализации Парето-улучшений.

К первой группе относятся факторы, определяющие специфику смены места жительства как *акта потребительского выбора*. Они обусловлены ограниченностью выбора как такового, высокими транзакционными издержками, а также экстерналиями. Ограниченность выбора выражается в том, что «ассортимент» предлагаемых мест жительства неизбежно значительно уже, чем ассортимент частных благ, так что параметры общественного сектора вряд ли способны дифференцироваться столь же широко, как потребительские предпочтения.

Зоны потребления различных видов локальных общественных благ не совпадают друг с другом, поэтому нельзя подобрать такой вариант административно-территориального деления страны, который был бы безупречен с точки зрения аллокационной функции общественных финансов. Более того, зону потребления зачастую в принципе невозможно четко определить, поскольку локализация выгод от общественного блага почти никогда не бывает абсолютной. Например, улучшение охраны общественного порядка в отдельном населенном пункте в какой-то мере влияет на обстановку в целом регионе. Таким образом, для территорий значимы внешние эффекты, а при очень больших различиях в бюджетной политике может возникнуть своего рода «проблема безбилетника».

Экстерналии существенны и в том случае, если издержки смены места жительства не всегда полностью ложатся на тех, кто принимает решение о переезде. В связи с экономией на масштабе отъезд либо приезд большого числа жителей изменяет величину удельных затрат на содержание локальной инфраструктуры, приходящихся на других лиц, проживающих в населенном пункте.

В целом издержки, связанные со сменой места жительства, весьма высоки, причем в их состав входят не только денежные компоненты. В частности, снижение благосостояния может наноситься утратой привычного окружения, круга общения, климатических условий и т.п.

Другую группу образуют факторы, обусловленные характерным для общественного сектора экономики *конфликтом между требованиями эффективности и справедливости*. Механизм Тибу, подобно рыночному механизму, предполагает, что конкурирующие между собой производители (в данном случае территориальные единицы как производители локальных общественных благ) интернализуют издержки и выгоды своей деятельности. Между тем бюджетный федерализм не исключает межтерриториальное перераспределение доходов, в том числе налоговых.

Основные локальные общественные блага представляют собой элементы производственной и социальной инфраструктуры, критически важные для экономического развития в целом. Территории, на которых обеспечено наиболее эффективное производство таких благ, в долгосрочном плане окажутся, при прочих равных условиях,

наиболее преуспевающими. В рамках общенациональной политики перераспределения часть выгод от действий наиболее эффективных территориальных органов власти будет передана жителям других территорий, причем размер этой части зависит от понимания справедливости, принятого в данном обществе. Это снижает заинтересованность в достижении соответствия между потребностями в локальных общественных благах и территориальным налогообложением.

Более того, перераспределение осуществляется не между индивидами как таковыми, а между различными звеньями бюджетной системы. В данном случае территории могут конкурировать не столько за привлечение дополнительных налогоплательщиков, сколько за дотации и субвенции. С этой целью используются электоральные возможности территорий и те или иные особенности политического устройства государства.

Факторы третьей группы связаны с *провалами государства* и обусловлены тем, что конкуренция между территориальными общностями граждан опосредуется политическими и бюрократическими структурами. В силу причин, рассмотренных в гл. 4, интересы политиков и чиновников не всегда направлены на максимизацию аллокационной эффективности. Факторами, модифицирующими действие механизма Тибу, выступают, в частности, рациональное неведение избирателей и тенденции бюрократического поведения, зафиксированные в модели Нисканена.

Чем больше дает о себе знать каждый из факторов несовершенства межтерриториальной конкуренции, тем меньший потенциал Парето-улучшений обеспечивается на базе сочетания миграции с бюджетной децентрализацией. На деле эти факторы настолько существенны, что дают основание употреблять слово «гипотеза», когда говорится о повышении аллокационной эффективности за счет механизма Тибу.

Эмпирические данные в определенной степени подтверждают гипотезу (см. врезку ниже). Вместе с тем главное достоинство модели состоит в том, что механизм Тибу позволяет распознавать процессы увеличения выгод от децентрализации и обстоятельства, от которых зависит ослабление либо усиление этих процессов. Следует констатировать, что ключевую роль в данном случае играют *характер межтерриториальной конкуренции и интересы ее реальных субъектов*.

Гипотеза Тибу: эмпирические данные

Как свидетельствуют результаты эмпирических исследований, на принятие решений о переезде оказывают влияние такие факторы, как состав местных общественных услуг и величина налоговых ставок. В частности, исследования Джона, Доудинга и Биггса¹ показали, что каждый пятый индивид

¹ John P., Dowding K., Biggs S. Residential Mobility in London: A Micro-Level Test of the Behavioural Assumptions of the Tiebout Model // British Journal of Political Science. № 25, 1995. P. 379—397.

из числа сменивших юрисдикцию в Лондоне считает размер налоговых ставок существенным фактором, повлиявшим на решение о переезде. Данные по США свидетельствуют о том, что основной мотив смены места проживания обеспеченных индивидов — избежание уплаты высоких налогов, в то время как низкодоходные группы населения стремятся переехать в регионы с более высоким уровнем социальной защищенности. Эти два типа миграции достигли существенных масштабов, что побудило администрации штатов учитывать данное явление при определении размера социальных выплат. В итоге, штат, расположенный рядом со штатами с высоким уровнем бедности, устанавливает социальные выплаты на более низком уровне.

Себула, Конвей и Хутенвилль¹ проанализировали мотивы смены места проживания пожилых людей. Миграционное поведение этой категории граждан особенно пригодно для проверки гипотезы Тибу. Дело в том, что переезды пенсионеров не связаны с тенденциями рынка труда, которые сильно влияют на миграцию более молодых людей, но не имеют отношения к факторам, отражаемым гипотезой Тибу. В итоге было установлено, что пожилые граждане гораздо чаще покидают штаты с высокими налоговыми ставками и значительными ценами на общественные услуги. Однако исследования притока населения, в отличие от его оттока, не подтвердили гипотезу Тибу. Пожилые индивиды, как правило, переезжают на территории, обладающие схожими свойствами с теми, которые они покидают. Как выяснилось, существенную роль здесь играют факторы, отличные от эффективности деятельности общественного сектора, например, желание быть ближе к детям, родственникам, друзьям.

Источник: Мюллер Д. Общественный выбор — III. М. : ИД ГУ ВШЭ, 2007.

11.5. Численность населения и масштабы производства локальных общественных благ

В предыдущем параграфе говорилось о конкуренции территорий за привлечение дополнительных налогоплательщиков. При прочих равных условиях, увеличение численности граждан позволяет добиться экономии на масштабе при производстве локальных общественных благ. Однако эти блага практически всегда относятся к числу смешанных, и для большинства из них актуальна проблема переполнения. Следовательно, рассматривая потребление таких благ, уместно обратиться к теории клубов. Рассмотрим проблему на примере оптимального размера общественного парка. В данном случае предстоит взглянуть на ситуацию с позиций индивида, а не с точки зрения общественных издержек и выгод. При этом ради простоты предположим, что в городе проживают граждане с одинаковыми предпочтениями.

¹ Cebula R. A Brief Empirical Note on the Tiebout Hypothesis and State Income Tax Policies // Public Choice. № 67. October. 1990. P. 87—89 ; Conway K., Houtenville J. Do the Elderly Vote with Their Feet? // Public Choice. № 97. December. 1998. P. 663—685.

Для отдельного потребителя, сопоставляющего свои издержки и выгоды, существенны две зависимости: одна определяет *оптимальную площадь парка при данной численности пользователей*, а другая — *оптимальное число пользователей при данной площади парка*. В самом деле, для индивида значим не только вопрос, как лучше удовлетворить потребности тех, кто уже живет в городе (в том числе его собственные), но и насколько желателен приток новых жителей или, наоборот, стабилизация и даже некоторое уменьшение населения города при данном состоянии его инфраструктуры. Оба вопроса касаются, по существу, распределения между налогоплательщиками издержек и выгод, связанных с локальными общественными благами. Увеличение населения позволяет разделить издержки между большим числом людей, но, вызывая переполнение, заставляет делить также и выгоды.

Оба вопроса должны быть решены *совместно*. В нахождении совместимых оптимальных решений такого рода, собственно, и состоит смысл теории клубов (если отвлечься от характерного для нее акцента на добровольное взаимодействие). Продemonстрируем принципиальный подход к подобным проблемам с помощью рис. 11.3 (аналитическое обоснование данной проблемы представлено в Приложении 11.2). S — площадь парка, а Y — денежный масштаб. В данном случае в нем измеряются индивидуальные издержки C и индивидуальные выгоды B (это совокупные, а не предельные издержки и выгоды). N — численность жителей, которым предстоит пользоваться парком.

На рис. 11.3 (а) линии C_1 и B_1 , показывают, как зависят издержки и выгоды от площади парка при некотором фиксированном значении численности жителей, которое обозначим N_1 . Линии C_2 и B_2 соответствуют зависимостям выгод и издержек от площади при некоторой иной численности населения, которую обозначим N_2 . Если на самом деле число жителей составляет N_1 , то оптимальная площадь парка равна S_1 . Именно при таком значении S предельные издержки и выгоды в данном случае равны друг другу и достигается максимум расстояния по вертикали между кривыми B_1 и C_1 , т.е. разность между выгодами и издержками. Однако при численности населения N_2 оптимальной оказалась бы площадь S_2 , при которой достигается максимальное значение разности ($B_2 - C_2$). Таким образом, каждому значению N можно, вообще говоря, поставить в соответствие некоторое оптимальное значение площади парка S^* . Эту зависимость отражает линия S^* на рис. 11.3 (в).

На рис. 11.3 (б) показано, как при фиксированном значении S определяется соответствующее ему оптимальное значение N . Линии выгод B^1 и издержек C^1 соответствуют здесь некоторой площади парка S^1 . И издержки, и выгоды индивида при данном количестве локального общественного блага уменьшаются с ростом числа пользователей. Наибольшее расстояние по вертикали между кривыми B^1

и C^1 достигается при численности населения N^1 , которая представляет собой оптимальное значение при заданной S^1 . Издержки C^2 , выгоды B^2 и оптимальное значение численности жителей N^2 соответствуют некоторой иной площади парка, а именно S^2 и т.д.

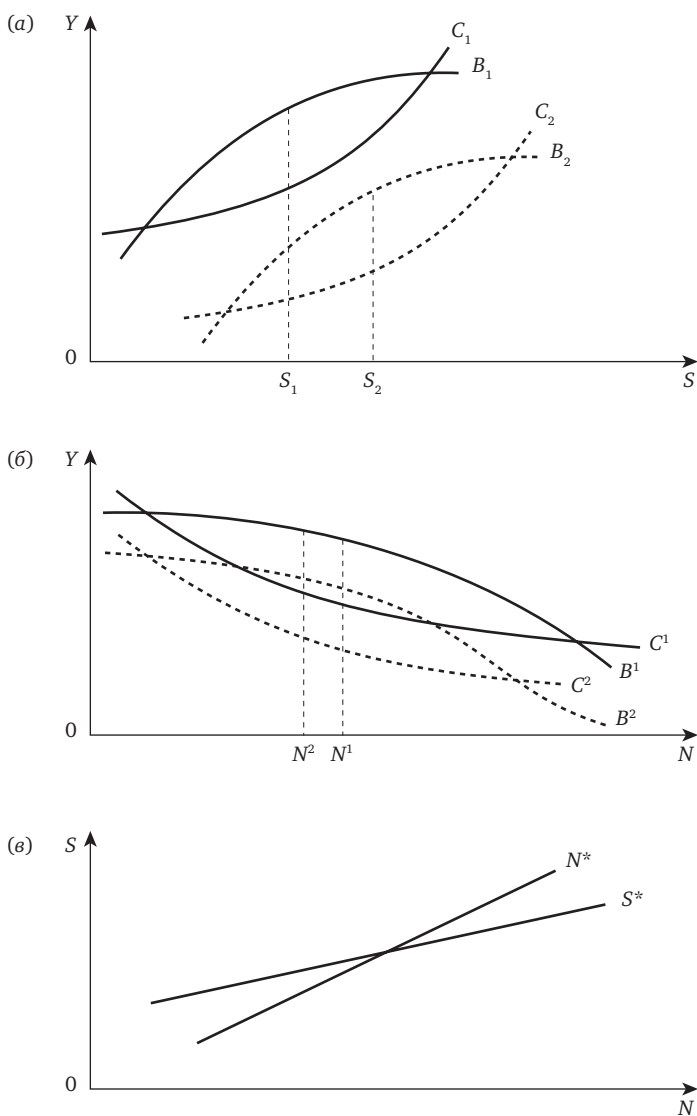


Рис. 11.3. Определение численности населения и масштабов производства локальных общественных благ в теории клубов

На рис. 11.3 (в) проведена линия N^* фиксирующая совокупность оптимальных значений N при различных S . Пересечение линий N^* и S^* отражает существование согласованного оптимального решения обеих рассматривавшихся проблем.

11.6. Расходы субфедеральных бюджетов

Рассмотрим подробнее аллокацию ресурсов, направленных на производство общественных благ. Теоретически для каждой конкретной бюджетной услуги существует оптимальный размер юрисдикции (численности населения). Однако в реальной экономике в целях снижения административных издержек происходит «группировка» услуг на местном уровне (например, освещение улиц, уборка мусора), региональном (дороги между небольшими городами, здравоохранение) и центральном (федеральном) уровне (дороги между крупными городами, национальная безопасность).

Не существует единственного наилучшего рецепта, позволяющего определить уровень власти, ответственный за предоставление каждой конкретной услуги, существенную роль играют исторические и культурные традиции, развитие технологий, связанных с предоставлением услуг. *Адекватность системы распределения полномочий должна оцениваться с точки зрения достижения целей и задач, установленных органами власти на рассматриваемом отрезке времени.* Теоретические положения бюджетного федерализма позволяют сформулировать ряд общих критериев разграничения расходных обязательств, а именно:

1) *субсидиарность* — максимальная близость органов власти, реализующих расходные полномочия, к потребителям соответствующих общественных благ;

2) *территориальное соответствие* — максимальное совпадение территориальной юрисдикции органа власти, реализующего расходные полномочия, и зоны потребления соответствующих благ;

3) *наличие внешних эффектов* — чем они значительнее, тем, при прочих равных условиях, за более высоким уровнем власти должны закрепляться полномочия по финансированию (производству) таких благ;

4) *учет территориальной дифференциации* — чем выше региональные/местные различия в производстве и потреблении общественных благ, тем, при прочих равных условиях, на более низких уровнях бюджетной системы они должны предоставляться;

5) *эффект масштаба* — концентрация бюджетных расходов, при прочих равных условиях, способствует экономии бюджетных средств¹.

¹ Эти критерии были положены, в частности, в основу «Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.».

На практике на субфедеральный уровень могут передаваться все функции, за исключением тех, централизованное выполнение которых необходимо в силу экономии от масштаба, в силу того, что население всей страны получает выгоды от предоставления конкретной услуги (услуга в высокой степени обладает свойствами общественного блага), или в случае, если унифицированные стандарты предоставления услуг являются одной из основополагающих целей государства (например, для сохранения единого экономического пространства или обеспечения социальных гарантий). Помимо экономических предпосылок, важную роль при принятии решений о распределении полномочий между уровнями власти могут также играть политические мотивы.

В табл. 11.1 приведены рекомендации Всемирного банка по разграничению полномочий между уровнями власти. Они основаны на теоретических предпосылках, изложенных в параграфе 11.2, таких, как:

- закрепление *стабилизационной функции* за федеральным уровнем;
- закрепление *перераспределительной функции* за федеральным уровнем (включая перераспределение не только между индивидами, но и между территориями, чтобы избежать миграции населения, снижающей эффективность функционирования экономики);
- закрепление ответственности за *предоставление общественных благ (услуг)* в зависимости от масштаба выгод и издержек предоставления блага;

а также

- *сохранение общего рынка*, которое необходимо для того, чтобы субфедеральные органы власти не использовали свои полномочия для возведения барьеров на пути продвижения товаров и факторов производства (см. параграф 11.11).

Таблица 11.1. Рекомендации по разграничению полномочий между уровнями бюджетной системы

Категория расходов	Ответственность		Комментарии
	определение политики, установление стандартов и контроль за исполнением	предоставление/администрирование	
Национальная оборона	Ф	Ф	Выгоды и издержки национального масштаба
Международные отношения	Ф	Ф	Выгоды и издержки национального масштаба

Категория расходов	Ответственность		Комментарии
	определение политики, установление стандартов и контроль за исполнением	предоставление/администрирование	
Международная торговля	Ф	Ф	Выгоды и издержки национального масштаба
Монетарная политика, поддержание валютного курса, регулирование банковской деятельности	Ф	Ф	Выгоды и издержки национального масштаба
Международная торговля	Ф	Ф	Выгоды и издержки национального масштаба
Трансферты населению	Ф	Ф	Перераспределение
Субсидии предприятиям	Ф	Ф	Региональное развитие, индустриальная политика
Иммиграционная служба	Ф	Ф	Выгоды и издержки национального масштаба
Страхование от безработицы	Ф	Ф	Выгоды и издержки национального масштаба
Авиалинии и железные дороги	Ф	Ф	Выгоды и издержки национального масштаба
Фискальная политика	Ф, Р	Ф, Р, М	Возможна координация
Регулирующие функции	Ф	Ф, Р, М	Сохранение общего рынка
Природные ресурсы	Ф	Ф, Р, М	Способствует сохранению общего рынка
Охрана окружающей среды	Ф, Р, М	Р, М	Выгоды и затраты могут быть национальными, региональными или местными по своим масштабам
Промышленность и сельское хозяйство	Ф, Р, М	Р, М	Значительные межтерриториальные внешние эффекты

Категория расходов	Ответственность		Комментарии
	определение политики, установление стандартов и контроль за исполнением	предоставление/администрирование	
Образование	Ф, Р, М	Р, М	Трансферты населению в натуральной форме
Здравоохранение	Ф, Р, М	Р, М	Трансферты населению в натуральной форме
Социальное обеспечение	Ф, Р, М	Р, М	Трансферты населению в натуральной форме
Полиция	Р, М	Р, М	Выгоды на местном уровне
Вода, канализация, мусор	М	М	Выгоды на местном уровне
Противопожарная безопасность	М	М	Выгоды на местном уровне
Парки и места для отдыха	Ф, Р, М	Ф, Р, М	Локальные блага, но центральные и региональные власти могут создавать собственные парки
Автомобильные дороги			
Межрегиональные	Ф	Р, М	Выгоды и издержки в масштабе всей страны
Внутрирегиональные	Р	Р, М	Региональные выгоды и издержки
Местные	М	М	Выгоды и издержки на местном уровне

Примечание: Ф — федеральный уровень; Р — региональный; М — местный.

Источник: Anwar Sh. The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Countries. Policy and Research. Series 23. World Bank. 1994.

Анализ структуры расходов бюджетов Российской Федерации (рис. 11.4) показывает, что в соответствии с теоретическими положениями, национальная оборона финансируется из федерального бюджета, так же как и национальная безопасность и правоохранительная деятельность, тогда как расходы на дошкольное и общее образование децентрализованы. Начальное и среднее профессиональное образование финансируются преимущественно из субфедеральных бюджетов,

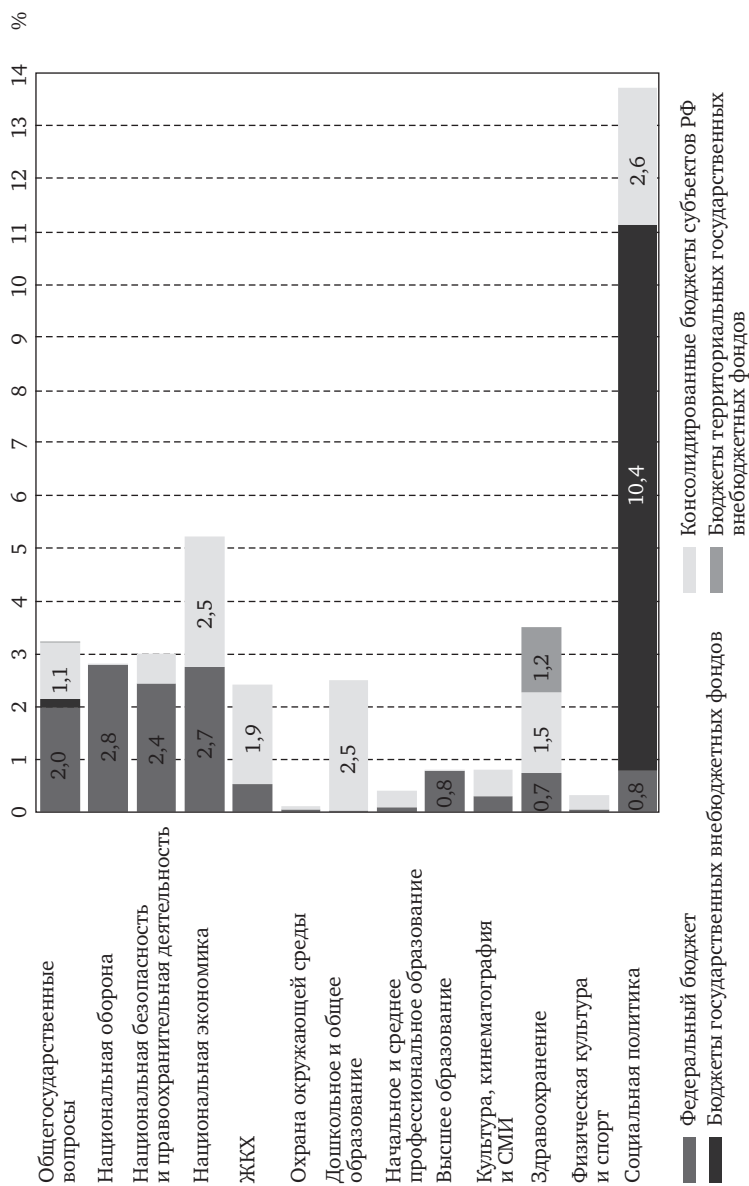


Рис. 11.4. Структура расходов консолидированного бюджета Российской Федерации, % ВВП, 2010 г.

Источник: www.gks.ru, www.roskazna.ru, www.gks.ru

высшее образование — из федерального. Социальная защита осуществляется преимущественно федеральным уровнем власти (через федеральные внебюджетные фонды: Пенсионный фонд, Фонд социального страхования).

11.7. Доходы субфедеральных бюджетов

Децентрализованное предоставление бюджетных услуг требует наличия источников для их финансирования. На региональном и местном уровне бюджетные поступления формируются за счет налогов, неналоговых доходов и средств, перечисляемых из вышестоящих бюджетов.

Решающую роль в формировании доходов субфедеральных бюджетов в Российской Федерации (рис. 11.5) играют отчисления от федеральных налогов на доходы граждан (27% доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2010 г.) и на прибыль (23% доходов). Вместе с тем значительную часть доходов субфедеральных бюджетов (21% доходов в 2010 г.) составляют безвозмездные перечисления из федерального бюджета (межбюджетные



Рис. 11.5. Основные источники доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, 2010 г.

Источник: www.roskazna.ru

трансферты, которые включают дотации, субсидии и субвенции и иные межбюджетные трансферты).

Таким образом, преобладающая часть поступлений территориальных бюджетов в нашей стране непосредственно обусловлена использованием законного права принуждения, принадлежащего Российской Федерации в целом. Это относится как к безвозмездным перечислениям, так и к основным налоговым доходам, закрепленным за территориями.

Распределение налогов между уровнями власти зависит от набора налогов (налоговой корзины), действующих в стране в целом. В налоговой системе могут существовать несколько налогов, взимаемых с одной и той же налоговой базы. Например, налог с продаж, налоги с фонда оплаты труда, подоходный налог могут иметь перекрывающиеся базы налогообложения. С точки зрения равенства бюджетных прав каждый уровень власти должен был бы оперировать собственной налоговой базой, однако на практике по ряду причин этого не происходит. Набор налогов (*налоговая корзина*) с относительно низкой ставкой по каждому из налогов снижает стимулы к уклонению от конкретного налога. Кроме того, при наборе из нескольких налогов, налогоплательщик, который мог бы официально избежать уплаты одного налога, может попасть под обложение налогом другого типа, что делает налоговую систему более справедливой¹.

В качестве общих критериев разграничения доходных источников рассматривают:

1) *стабильность* — чем сильнее зависимость определенных налоговых поступлений от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется налоговый источник;

2) *экономическую эффективность* — за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться те налоги, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики именно этого уровня власти;

3) *территориальную мобильность налоговой базы* — чем больше возможности перемещения налоговой базы между регионами, тем на более высоком уровне бюджетной системы должен устанавливаться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации налоговых поступлений;

4) *равномерность размещения налоговой базы* — при значительной неравномерности размещения налоговой базы соответствующий налог должен вводиться на более высоком уровне бюджетной системы и налоговые поступления таким образом централизуются;

¹ См.: McLure Ch. E., Martinez-Vazquez J. (1999). The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations. Washington D.C. The World Bank.

5) *социальную справедливость* — налоги, выполняющие перераспределительную функцию, должны быть в основном закреплены за федеральным уровнем власти;

6) *бюджетную ответственность* — сборы, представляющие собой прямые платежи за бюджетные услуги, должны поступать в тот бюджет, который финансирует производство этих услуг¹.

Исходя из приведенных критериев, разграничение доходных источников имеет смысл проводить следующим образом. *Прогрессивные налоги должны быть централизованы*, особенно если доходы от них предполагается использовать в целях перераспределения. Закрепление прогрессивных налогов за субфедеральными органами власти подталкивает население и предприятия к перемещению на территорию с более низкими ставками налогов, к дроблению налоговой базы и т.п. (параграф 6.6).

Налоги, взимаемые с налоговой базы, имеющей четкую территориальную привязку и не обладающей высокой мобильностью, следует закреплять за региональными и местными бюджетами. Если за региональными или местными властями закрепить налоги, обладающие высокомобильной налоговой базой, их решения относительно налоговых ставок начинают влиять на территориальное распределение факторов производства. Налоги на немобильные ресурсы, в частности, налоги на землю и недвижимость, как правило, закрепляются за местными органами власти.

За центральным правительством должны закрепляться налоги, база которых неравномерно распределена между территориями. Жители территорий, имеющих доступ к налоговым ресурсам, которого лишены другие регионы, оказываются в более выгодном положении. По этой причине налоги на использование редко встречающихся природных ресурсов должны поступать в центральный бюджет, чтобы избежать неравенства доходов регионов в силу географического положения. В социально ориентированном государстве неравномерность распределения налоговой базы между регионами вызовет необходимость выравнивания их доходных возможностей, что увеличивает нагрузку на федеральный бюджет в случае, если фонд выравнивания формируется за счет отчислений из вышестоящего бюджета².

Налоги и сборы с потребителей услуг могут рассматриваться как плата за пользование локальными благами. Такие налоги больше всего подходят для закрепления за региональными и местными органами власти.

¹ Эти критерии закреплены, в частности, в «Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.».

² Этой проблемы можно избежать, если фонд выравнивания формируется за счет средств «богатых» регионов, как это происходит, например, в Германии.

За региональными и местными органами власти не следует закреплять налоги, бремя которых ложится на налогоплательщиков — резидентов других территорий, поскольку в таком случае получается, что бюджетными услугами пользуются одни жители/предприятия, а финансируют эти услуги другие, что не способствует эффективности бюджетных расходов. Бремя региональных и местных налогов должны нести именно жители и предприятия соответствующей территории, поскольку только в этом случае налогоплательщики смогут реально сопоставлять стоимость бюджетных услуг с их полезностью. Финансирование бюджетных услуг за счет «чужих» налогоплательщиков такой связи не обеспечивает, хотя и налогоплательщики, и местные власти предпочли бы именно экспорт налогового бремени.

За субфедеральными уровнями власти (региональными и особенно местными) должны закрепляться налоги, поступления от которых носят относительно стабильный характер и сравнительно мало зависят от экономических спадов или подъемов. Объясняется это тем, что региональным и местным органам власти труднее справиться с финансированием циклических дефицитов и труднее сократить свои расходы в период экономических спадов, чем центральному (федеральному) правительству, поскольку именно на региональный и местный уровни обычно возлагается обязанность обеспечивать население основными бюджетными услугами. Таким образом, менее стабильные источники доходов должны закрепляться в основном за федеральным бюджетом, более стабильные — за субфедеральными. Другим аргументом в пользу такого закрепления является то, что федеральные органы власти в гораздо большей степени, чем региональные или местные, способны влиять на экономический климат в стране, поэтому экономический спад — это в определенной мере «их рук дело», поэтому они и должны нести бремя финансовых последствий такого спада. Разумеется, ситуация на мировых рынках федеральному правительству не подконтрольна и в случае роста или падения мировых цен на нефть федеральное правительство будет выигрывать или проигрывать «незаслуженно», однако справиться с потерями в случае падения мировых цен федеральному бюджету все же легче, чем региональным, поскольку у него больше возможностей для использования других налоговых ресурсов, чем у региональных органов власти, больше возможности по формированию резервных фондов и привлечению заимствований.

Р. Масгрейв предложил разграничивать доходные источники между уровнями бюджетной системы следующим образом (табл. 11.2).

Разграничение доходных источников на практике, конечно, не всегда соответствует теоретическим критериям. В России к региональным налогам относятся транспортный налог, налог на имущество организаций и налог на игорный бизнес (взимается только на территории законодательно установленных игорных зон). Налог

на прибыль взимается по отдельным ставкам в федеральный и региональный бюджет, так что его также можно рассматривать как собственный источник доходов региональных бюджетов.

Таблица 11.2. Разграничение доходных источников по уровням бюджетной системы

Центральный уровень	Региональный уровень	Местный уровень
Прогрессивный налог на доход Налоги на наследование Налоги на природные ресурсы	Налог на доход резидентов Налог на доход с факторов, принадлежащих резидентам Налог на доход нерезидентов, создаваемый внутри юрисдикции Налог с розничных продаж Налог на товары как плата за полученную выгоду	Налог на недвижимость Налог с фонда заработной платы Плата за полученную выгоду

Источник: Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика. М., 2009. С. 547.

К местным налогам относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц, однако эти налоги не приносят в местные бюджеты значительного объема доходов.

11.8. Налог на недвижимость как источник самостоятельности местных бюджетов

Наилучшим кандидатом для закрепления за местными бюджетами является налог на недвижимость. Его налоговая база немобильна и относительно стабильна. Во многих зарубежных странах именно налоги на имущество, особенно недвижимое, обеспечивают реальную самостоятельность бюджетной политики на местном уровне. Недвижимость «привязана к территории», что издавна делало ее привлекательным объектом для местного налогообложения. При этом пользование строениями и земельными участками связано с потреблением целого ряда локальных общественных благ, обеспечивающих коммуникации, безопасность, удовлетворительное гигиеническое состояние территории и т.д. Налогообложение недвижимости представляет интерес, помимо всего, еще и потому, что его рассмотрение позволяет уловить специфику перемещения налогового бремени в условиях бюджетного федерализма.

Политическая роль налогообложения имущества зависит от того, как недвижимость распределена между индивидуумами. В этом отношении данный налог имеет принципиально различный характер на территории, где подавляющее большинство жителей владеют собственными домами, и той, где домовладельцы образуют численно незначительное состоятельное меньшинство. В первом случае налогообложение

имущества позволяет поддерживать наглядную связь между выгодами, которые гражданин получает от локальных общественных благ, и размером налога, который он уплачивает. Во втором случае тот же налог воспринимается в первую очередь как инструмент перераспределения. Точка зрения большинства на желательные размеры подобных налогов определяется скорее соображениями справедливости, чем предпочтениями, касающимися локальных общественных благ.

Так называемые *традиционный* и *новый* взгляды на налогообложение недвижимости различаются мерой внимания к межтерриториальному взаимодействию.

Согласно *традиционному взгляду*, налог на недвижимость подобен акцизу. Имеется в виду, что, например, налогообложение жилого дома означает для его потенциального покупателя то же самое, как если бы покупка была обложена акцизом в размере капитализированного налога. Если же дом сдается внаем, то владелец стремится включить сумму налога в состав арендной платы, так же как продавец обычного товара попытался бы включить в цену акциз.

Последствия налогообложения товаров и услуг зависят, как известно, от соотношения эластичностей спроса и предложения. Недвижимое имущество состоит прежде всего из земельных участков и строений. Предложение земли абсолютно неэластично, поэтому в той мере, в какой налог относится к земельной собственности, его бремя ложится на землевладельцев. Однако в той степени, в какой он относится к строениям, предложение эластично, по крайней мере, в среднесрочном и долгосрочном плане. Ведь масштабы строительства чутко реагируют на изменения рыночной конъюнктуры. Что же касается спроса на строения, особенно на жилье, то он не отличается высокой эластичностью по цене.

Таким образом, в соответствии с традиционным взглядом, бремя налогообложения недвижимости в очень большой степени ложится на *потребителей* жилья. Поскольку в странах с рыночной экономикой расходы на жилье занимают гораздо большее место в бюджете семей среднего достатка, чем в богатых семьях, сторонники традиционного взгляда склонны считать налогообложение недвижимости скорее *регрессивным*.

Так называемый *новый взгляд* на налоги с недвижимости характеризуется, во-первых, перенесением акцента с частичного равновесия на общее и, во-вторых, непосредственным учетом межтерриториальной конкуренции, которая возникает в условиях бюджетного федерализма. В таком контексте налог на недвижимость предстает в качестве формы обложения *капитала*.

Накопленные средства могут вкладываться в недвижимость наряду с другими активами. Когда под влиянием налога недвижимость становится относительно дороже, увеличивается привлекательность иных

форм инвестиций, которые в результате поглощают возрастающую долю совокупного капитала. С точки зрения сторонников нового взгляда, имеет место нечто подобное реакции на обложение прибыли корпораций. В краткосрочном периоде, пока перемещение капитала из налогооблагаемой сферы к иным формам вложений не успевает совершиться, бремя налога несут в основном те лица, на которых непосредственно возложены налоговые обязательства. Однако в среднесрочном периоде бремя распространяется на всех владельцев капиталов, а в долгосрочном последствия зависят от степени открытости экономики.

Коль скоро речь идет не об общенациональном, а о локальном (чаще всего о муниципальном) налоге, экономика соответствующей территории является максимально открытой. Поэтому использованию территориями своих налоговых прав может соответствовать весьма интенсивная миграция капиталов.

Согласно новому взгляду на налогообложение недвижимости оно затрагивает в основном тех, кто направляет значительную часть своих доходов на накопление, т.е. в первую очередь наиболее обеспеченные слои населения. С этих позиций налог представляется *прогрессивным*.

В то же время сфокусировав анализ на миграции капиталов и ее последствиях, легко убедиться, что территория, существенно опередившая другие по уровню налогообложения недвижимости, вероятно, будет нести потери в виде уменьшения числа рабочих мест и сокращения налоговой базы. Это чревато ослаблением бюджетной поддержки малообеспеченных, которые чаще всего не располагают возможностями для интенсивной миграции. В итоге бремя чрезмерного по сравнению с конкурирующими территориями налога на недвижимость может лечь главным образом на лиц с низкими доходами. Таким образом, новый взгляд на данный налог также допускает возможность его нежелательных с точки зрения справедливости последствий. Однако это возможно лишь в долгосрочном плане и, главное, при чрезмерной, выходящей за разумные пределы фискальной активности местных властей.

За бюджетами субъектов РФ в настоящее время закреплены налоги на имущество предприятий, а за местными бюджетами — налог на имущество физических лиц и земельный налог. В России было запланировано проведение реформы налогообложения недвижимости, в результате чего три названных налога должны были быть объединены в один комплексный налог на недвижимость, однако пока не решены многие технические вопросы, предшествующие объединению.

11.9. Межбюджетные трансферты

Межбюджетные трансферты — средства, безвозмездно передаваемые из одного бюджета бюджетной системы в другой — являются

существенным источником доходов субфедеральных бюджетов в большинстве стран. Понятие «*трансферты*» (в английском языке используется термин «*intergovernmental grants*» или «*intergovernmental transfers*») включает множество различных инструментов, в том числе *доплат, субсидии, субвенции, регулирующие налоги*. Трансферты позволяют центральному (федеральному) правительству контролировать финансовую систему и в то же время являются инструментами передачи доходов региональным и местным бюджетам. Цели и механизмы предоставления трансфертов могут существенно различаться. Способ передачи финансовых ресурсов играет важную роль при построении рациональной финансовой системы федеративного государства.

Вообще говоря, существуют трансферты, передаваемые «снизу вверх» (территория может передать часть доходов в пользу общенационального бюджета, в России такие трансферты в середине 2000-х гг. перечислялись в федеральный бюджет из бюджетов Ханты-Мансийского автономного округа, Москвы) или «по горизонтали» (в Германии выравнивание доходов субъектов федерации происходит за счет трансфертов из бюджетов более обеспеченных земель в бюджеты «бедных» земель, аналогичный подход используется при выравнивании доходных возможностей местных бюджетов в странах Северной Европы). Однако наиболее распространены трансферты, передаваемые «сверху вниз». При помощи механизма трансфертов общенациональные и региональные власти содействуют выравниванию условий, в которых осуществляются производство локальных общественных благ и перераспределительные процессы на местах.

В зависимости от соотношения объема трансфертов и собственных доходов территорий, различают *американскую и германскую модели бюджетного федерализма*. Для первой характерно преобладание в доходах территории налогов, непосредственно устанавливаемых ее законодательными органами. Эта модель благоприятствует *гибкости и самостоятельности бюджетной политики*, повышению аллокационной эффективности. Второй модели присуща высокая доля межбюджетных трансфертов. Ей соответствует *гармонизация бюджетной политики* в масштабе всей страны и, как правило, более активное перераспределение бюджетных доходов.

Модели характеризуют именно степень бюджетной самостоятельности территорий, а не только количественные различия в соотношении доли федеральных и региональных налогов в консолидированном бюджете. Вместе с тем в странах, избравших «германскую» модель, доля федерального бюджета в суммарных доходах обычно выше: в Германии около 60% в сравнении с 50% в США и немногим более 40% в Канаде.

Доля субфедеральных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации представлена на рис. 11.6.



Рис. 11.6. Доля субфедеральных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации (без внебюджетных фондов)

Источник: www.roskazna.ru

Специфические предпочтения, характерные для населения территории, выявляются тем точнее, чем адекватнее ее жители воспринимают *предельные издержки поставки локальных общественных благ*. Межбюджетные трансферты позволяют непосредственно не увязывать удовлетворение потребностей в локальных общественных благах с ростом налогообложения именно тех граждан, которые, проживая в регионе, потребляют данные блага. В результате порой возникает избыточное давление в пользу увеличения бюджетных расходов. Поскольку это происходит одновременно на всех территориях, предъявляющих спрос на трансферты, то, при прочих равных условиях, возникает тенденция к превышению оптимального уровня совокупного налогового бремени.

Если межбюджетный трансферт предназначен для субсидирования потребления локального общественного блага, существенное значение имеют характеристики предельных общественных выгод и издержек в сфере производства этого блага. На рис. 11.7 (а) представлено распределение выгод от получения такого трансферта при эластичном спросе и неэластичном предложении, а на рис. 11.7 (б) — при неэластичном спросе и эластичном предложении. Q — количество локального общественного блага, MB — предельная общественная выгода, MC — предельные общественные издержки, E_0^1 и E_0^2 — исходные точки равновесия; нижний индекс 0 обозначает состояние до получения трансферта,

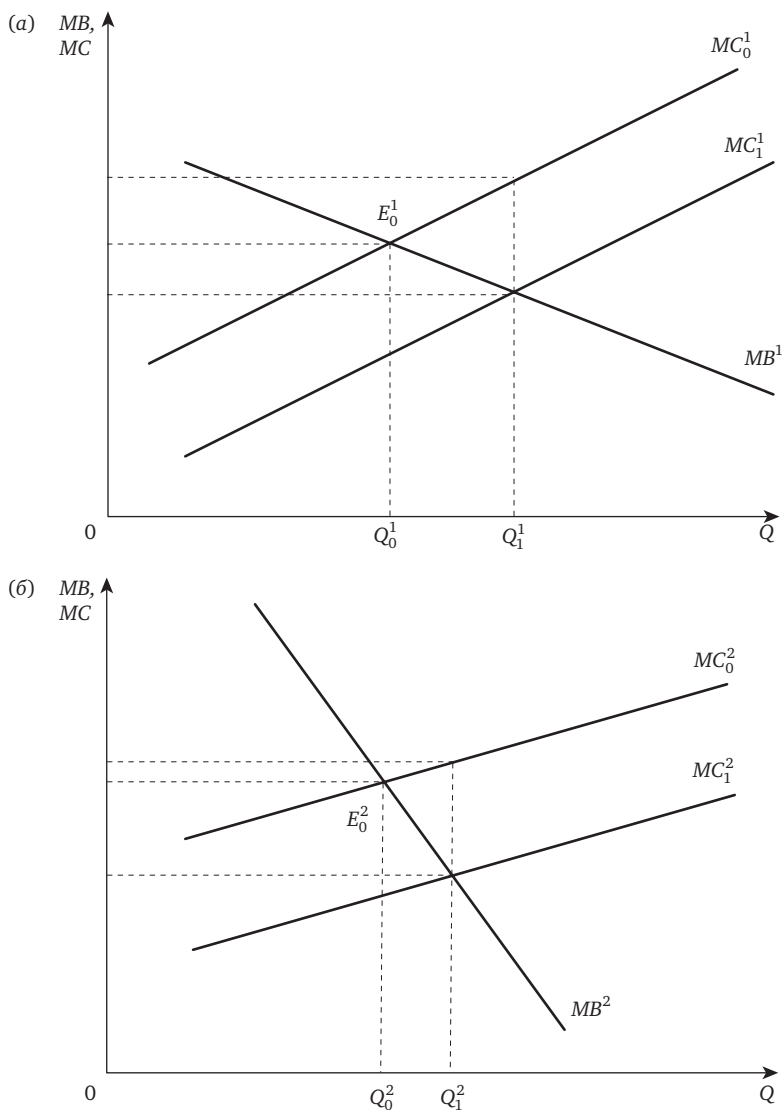


Рис. 11.7. Распределение издержек и выгод от получения трансферта в зависимости от эластичности спроса и предложения

нижний индекс 1 — состояние после его получения; верхние индексы соответствуют первой и второй ситуациям, представленным на рисунке. Легко видеть, что в первом случае большую часть выгод получают производители локального общественного блага, а во втором — его потребители.

Рациональное построение межбюджетных отношений предполагает учет конкретных аллокационных последствий использования всех видов трансфертов. Такие последствия бывают как намеренными, так и ненамеренными. Для региональных и местных органов власти трансферты выступают в роли стимулов, модифицирующих их аллокационное поведение. Если такие органы обладают реальной бюджетной самостоятельностью (пусть не безграничной), для них актуален выбор оптимального соотношения налогов и потребления локальных общественных благ. Межбюджетные трансферты, изменяя условия выбора, влияют на это соотношение.

Стимулирующее действие трансферта зависит от его типа. С этой точки зрения различаются *нецелевые* и *целевые* (категориальные) трансферты, а среди последних в свою очередь выделяют трансферты *долевые* и *недолевые* (рис. 11.8). Долевые трансферты могут быть *лимитированными* и *нелимитированными*.

Нецелевой трансферт поступает в полное распоряжение территориального бюджета и может быть использован по усмотрению территориальных органов на любые цели, соответствующие функциям данного звена бюджетной системы.

Целевым (категориальным) называется трансферт, направляемый в территориальный бюджет для использования на конкретные цели, которые устанавливаются органом власти, передающим средства. Так, часть ассигнований из федерального бюджета Российской Федерации выделяется регионам в виде субсидий для финансирования их участия в реализации общегосударственных программ.

Блочный (широкоцелевой) трансферт является промежуточным вариантом между целевым и нецелевым, в случае блочного

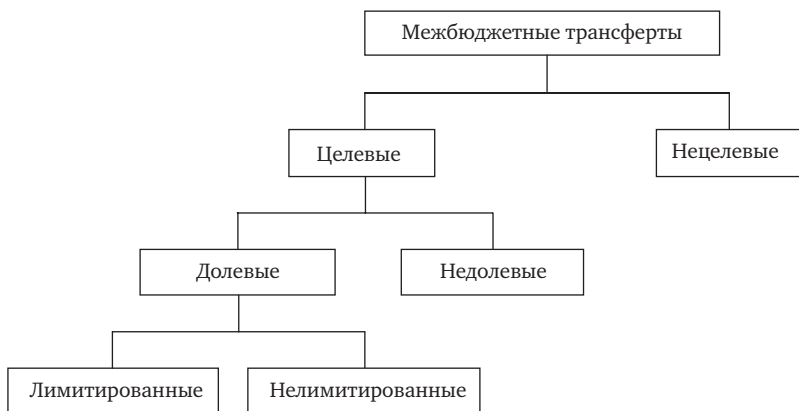


Рис. 11.8. Виды межбюджетных трансфертов

трансферта цель сформулирована достаточно широко (например, финансирование социальных расходов, которые включают здравоохранение и социальную защиту), при этом конкретные направления расходов выбирает получатель трансферта.

Целевой трансферт является *долевым*, если регион обязан дополнять его ассигнованиями из собственных источников на достижение той цели, для которой трансферт предназначен. Регион вправе обратиться за подобным трансфертом, только когда он готов тратить и собственные средства на цель, поддерживаемую центральным правительством.

В США целевые долевыми трансферты называются «зеркальными» (англ. *matching*). Этот термин возник потому, что на каждый доллар, потраченный штатом, федеральное правительство выдает средства в определенной фиксированной пропорции («зеркально отражает сумму», например, федеральный центр выделяет 50 центов на каждый доллар, затраченный регионом). Такой подход коренным образом отличается от подхода, широко распространенного в России, когда бюджеты разного уровня финансируют разные статьи расходов, направленные на достижение одной цели.

Таким образом, в случае долевого трансферта общегосударственный и региональный бюджеты как бы вступают в долю для «приобретения» конкретного общественного блага.

Если этого не происходит, целевой трансферт является *недолевым*. Например, предоставление недолевого федерального трансферта на улучшение водоснабжения населенных пунктов региона предполагает, что в связи со значимостью экстерналий или требованиями политики распределения федеральный бюджет в полном объеме финансирует создание соответствующих локальных общественных благ, а региональный бюджет выступает в роли канала, по которому передаются средства. В Российской Федерации к этой категории целевых трансфертов относятся субвенции регионам на исполнение законов, обеспечивающих социальную поддержку определенных категорий населения, например, субвенции на реализацию полномочий Российской Федерации по обеспечению жильем ветеранов войны.

Долевые трансферты бывают как лимитированными, так и нелимитированными. *Долевой нелимитированный трансферт* неограниченно возрастает с ростом целевых ассигнований территориального бюджета. Так, центральное правительство может взять на себя обязательство финансировать половину расходов на строительство дорог независимо от его масштабов. Ограничителем суммарных затрат в этом случае служит только готовность региона оплачивать вторую половину расходов. Однако наиболее распространен вариант, когда, например, определяется предельная протяженность дорог, в финансировании строительства которых участвует федеральный бюджет, или просто устанавливается предельная сумма ассигнований, на которую

вправе рассчитывать регион. В подобных случаях долевой трансферт является *лимитированным*.

Нецелевые и недолевые целевые трансферты практически всегда лимитированы. Ведь если бы ограничения не накладывались фиксированными размерами трансфертов, у получателей отсутствовала бы заинтересованность удерживать расходы в разумных пределах.

Для региона межбюджетный трансферт играет примерно ту же роль, что социальная помощь для индивида. Нецелевой трансферт подобен помощи в форме денежной выплаты, которую получатель тратит на приобретение наиболее привлекательных для него товаров и услуг. Целевой трансферт предполагает «натурализацию» помощи. Если он недолевой, то аналогом ему выступает бесплатное предоставление конкретного товара или услуги, а выделение долевых трансфертов аналогично лимитированному или нелимитированному субсидированию покупок. Поэтому при анализе аллокационных последствий предоставления трансфертов естественно прибегнуть к той же логике рассуждений, из которой мы исходили в гл. 7.

При прочих равных условиях, население региона наиболее заинтересовано в получении нецелевых трансфертов. Пусть на рис. 11.9 L — затраты на удовлетворение потребностей в локальных общественных благах, а Y — расходы населения региона на частные блага (вклад региона в финансирование общегосударственного бюджета из рассмотрения исключается). Бюджетное ограничение AB и кривая безразличия типичного жителя региона I_0 соответствуют ситуации, когда поставка локальных общественных благ финансируется только за счет налогов, уплачиваемых в регионе по решению его собственных органов власти, которые, как предполагается, точно отражают предпочтения населения. Бюджетное ограничение CD и кривая безразличия I_1

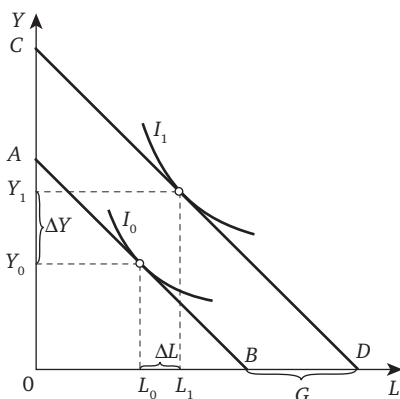


Рис. 11.9. Нецелевой недолговой трансферт

характеризуют ситуацию, когда регион получает нецелевой трансферт в размере G . AB и CD параллельны друг другу, так как подобного рода трансферт означает, по сути, просто рост совокупного располагаемого дохода жителей региона на сумму G .

Трансферт позволяет не только увеличить L на $\Delta L = (L_1 - L_0)$, но и, сократив региональные налоги, повысить потребление частных благ на $\Delta Y = (Y_1 - Y_0)$. Прирост расходов на общественные блага ΔL меньше величины трансферта (иное означало бы, что частные блага в целом представляют собой «товары низкого качества», потребление которых уменьшается с ростом дохода).

По своему действию нецелевой трансферт является аккордной выплатой. Он не порождает эффекта замещения и связанных с ним потерь эффективности. Очевидно, что такой трансферт предпочтителен, когда надо решать сугубо *перераспределительные* задачи, выравнивая возможности регионов, но не является подходящим инструментом *воздействия на структуру потребления*.

На рис. 11.10, части которого (а) и (б) различаются положением кривых безразличия, изображено воздействие, которое оказывает на децентрализованные решения *целевой недолевой трансферт*. Поскольку целевой трансферт выделяется на производство отдельного вида общественных благ, например на водоочистку, L теперь уже обозначает затраты именно на это благо, а Y — расходы на все остальные блага, как частные, так и локальные общественные. Трансферт в размере G сдвигает исходное бюджетное ограничение AB в положение ACD , так что CD параллельна AB .

Действительно, вся сумма трансферта должна быть израсходована на водоочистку, и, следовательно, величина Y не может превзойти A (то значение Y , при котором регион вообще не тратит на водоочистку

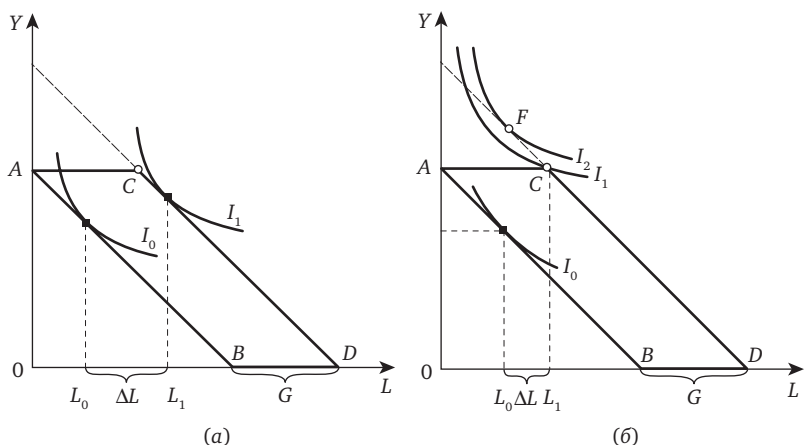


Рис. 11.10. Целевой недолевой трансферт

собственные средства). Если бы после получения трансферта расходы L_1 оказались меньше G , то разницу пришлось бы вернуть в дотирующее звено бюджетной системы (горизонтальный отрезок AC). А когда значение L_1 , отвечающее предпочтениям жителей региона, больше, чем G , влияние целевого (категориального) недолевого трансферта, по сути, не отличается от влияния нецелевого трансферта.

Таким образом, последствия выделения недолевого трансферта зависят от конкретного характера предпочтений. Если они соответствуют изображенным на рис. 11.10 (а) кривым безразличия I_0 и I_1 , то трансферт оказывается равноценным аккордному бюджетному трансферту, и его целевая направленность фактически не играет роли. Это происходит, когда трансфертом поддерживается поставка общественных благ, спрос на которые со стороны жителей региона при уровне дохода $A + G$ превышает G . Если же готовность платить за данное благо при этом уровне дохода не достигает G , то предпочтения могут соответствовать кривым безразличия I_0 , I_1 и I_2 на рис. 11.10 (б).

В этом случае влияние трансферта не сводится к межрегиональному перераспределению. Жителей региона фактически побуждают выбрать значение L , равное G (точку равновесия C), хотя сами они, располагая без ограничений суммой $(A + G)$, поступили бы иначе, предпочтя точку равновесия F , находящуюся на расположенной выше кривой безразличия I_2 .

Последствия выделения нелимитированного долевого трансферта изображены на рис. 11.11. Символы L , Y , ΔL , I_0 и I_1 имеют те же значения, что на рис. 11.9. Бюджетное ограничение AB под воздействием трансферта сдвигается в положение AD так, что BD равно OB . Иными словами, трансферт обеспечивает половину финансирования L при любом его значении.

В этом случае цена (предельные издержки) общественного блага, на которое расходуется L , понижается для жителей региона вдвое при неизменных предельных издержках получения других благ. E_0 — точка равновесия до получения трансферта, E_1 — точка равновесия после его получения. CF — касательная к кривой I_0 , параллельная AD . Точке касания E_s соответствует то значение L , при котором разность $(L_s - L_0)$ представляет эффект замещения, а разность $(L_1 - L_s)$ — эффект дохода.

Расстояние по вертикали между прямыми AD и CF соответствует сумме, выплата которой в виде аккордного трансферта была бы достаточной, чтобы перейти с кривой безразличия I_0 на I_1 . При этом, однако, прирост L был бы меньшим, чем ΔL на рисунке, ведь не имел бы места эффект замещения. Дабы, не ограничиваясь перераспределением, стимулировать рост потребления конкретного общественного блага, выплачивается трансферт, превосходящий по своим размерам разность $(A - C)$.

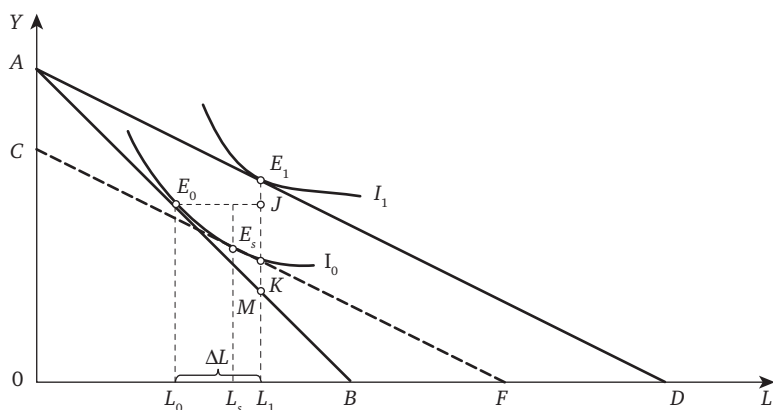


Рис. 11.11. Целевой долевым нелимитированный трансферт

Чтобы убедиться в этом, обозначим буквой J точку пересечения вертикальной прямой E_1L_1 с горизонтальной прямой, проходящей через E_0 и отмечающей исходный уровень Y . Буквой K обозначим пересечение той же вертикали с CF , а буквой M — ее пересечение с AB . Длина отрезка E_0J характеризует увеличение расходов на локальное общественное благо, потребление которого поддерживается трансфертом. Длина отрезка E_1J отражает увеличение расходов на другие блага. В сумме они, очевидно, соответствуют величине трансферта.

Поскольку угол наклона бюджетного ограничения AB составляет 45° (по обеим осям расходы отображаются в одном масштабе), то отрезок E_0J равен отрезку JM на линии E_1L_1 . Следовательно, размер фактически выделенного трансферта характеризуется длиной отрезка E_1M , а аккордному трансферту соответствовала бы длина отрезка E_1K .

Точка M расположена ниже точки K , потому что все точки кривой I_0 , кроме E_0 , расположены над бюджетным ограничением AB , а линия CF более пологая, чем AB . Длина отрезка KM характеризует чистые потери, обусловленные искажающим действием рассматриваемого трансферта.

То, в какой степени выделение долевого трансферта способно стимулировать потребление конкретного общественного блага, определяется эластичностью спроса жителей региона на это благо по его цене (предельным издержкам). В зависимости от свойственных ему предпочтений регион может по-разному реагировать на предоставление одного и того же трансферта.

Долевой лимитированный трансферт представляет собой фактически комбинацию долевого нелимитированного трансферта и недолевого категориального трансферта. В этом легко убедиться, обратившись к рис. 11.12, на котором символы L , Y , AB и I_0 сохраняют прежние значения. На этом рисунке ACD — бюджетное ограничение с учетом трансферта: левее угловой точки C он выплачивается как долевого и, достигнув в этой точке предельного размера G^* остается на данном уровне при любой величине L , превосходящей L_c . Таким образом, правее точки C он неотличим от аккордного трансферта и соответствует также длине отрезка BD . Линии I_1 , I'_1 и I''_1 характеризуют возможные положения кривой безразличия, которую типичный житель региона достигает после выделения трансферта (линии пересекаются, поскольку не принадлежат одной и той же карте безразличия).

Если предпочтения отражаются линией I_1 , трансферт действует так же, как нелимитированный. Если они соответствуют линии I'_1 , то, по сути, воспроизводится ситуация, изображенная ранее на рис. 11.10 (а). Если, наконец, для жителей региона характерна кривая безразличия I''_1 , то налицо ситуация, которая изображалась на рис. 11.10 (б).

Таким образом, аллокационные последствия любого трансферта зависят не только от его типа и величины, но и от конкретных предпочтений жителей региона, в который направляется трансферт. При недостаточно адекватной оценке характерной для региона готовности платить за общественные блага децентрализованно принимаемые решения могут не совпасть с ожиданиями центральных органов, выделяющих трансферт. Федерализм собственно и означает, что решения на деле отражают местные предпочтения, в том числе в отношении использования бюджетных трансфертов. Таким образом, бюджетный федерализм не только позволяет выявлять локальные особенности спроса на общественные блага и повышать на этой основе

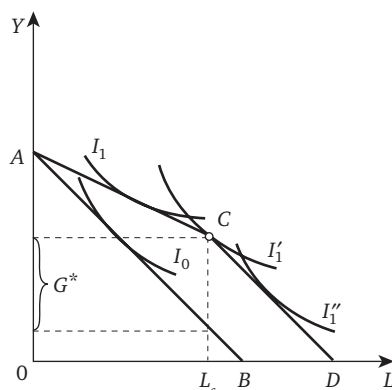


Рис. 11.12. Долевой лимитированный трансферт

аллокационную эффективность, но и вместе с тем требует, чтобы эти особенности непосредственно учитывались в бюджетной политике федеральных органов власти.

11.10. Эффект «липучки»

В предыдущем параграфе предполагалось, что использование межбюджетных трансфертов прямо определяется предпочтениями типичного жителя региона, а именно свойственными ему нормами замещения частных и общественных благ. При этом условии трансферты равноценны помощи, поступающей в денежной или натуральной форме непосредственно индивидам. Например, выделение нецелевого трансферта эквивалентно по своим описанным выше последствиям такому же по величине приросту денежных доходов населения из любого другого источника, в том числе повышению зарплатников. В данной связи следовало бы ожидать, что на динамику расходов территориального бюджета практически одинаково влияют дополнительно получаемые трансферты (во всяком случае, нецелевые) и повышение собственных доходов жителей. Пропорции, в которых дополнительные средства направляются на приобретение частных и общественных благ, должны были бы, при прочих равных условиях, не зависеть от источника этих средств. Однако эмпирические исследования показывают, что это не так.

Например, в США из 1 долл., дополнительно полученного в виде личных доходов, в среднем не более 10 центов направляется на увеличение расходов территориальных бюджетов; в то же время из 1 долл. прироста нецелевых трансфертов не менее 40 центов идет на эти цели, и только оставшая часть обеспечивает рост потребления частных благ за счет относительного снижения территориальных налогов. Естественно предположить, что первый показатель точнее отражает предпочтения основной массы населения. Но тогда получается, что деньги, поступающие в территориальный бюджет в виде трансфертов, избыточно «прилипают» к общественному сектору, в силу чего пропорция между личными расходами граждан и расходами бюджета отклоняется от оптимума. Это явление получило название *эффекта «липучки»*.

В основе эффекта «липучки» лежит неполное совпадение предпочтений тех, кто на практике наиболее непосредственно влияет на использование бюджетных трансфертов, с предпочтениями типичного налогоплательщика. В силу уже известных причин работники государственного и муниципального аппарата склонны скорее к увеличению, чем к уменьшению бюджетных расходов. При этом от налогоплательщиков, не располагающих детальной информацией о доходах и расходах бюджета, труднее добиться согласия на повышенное

налогообложение их личных доходов, чем на сохранение сложившегося уровня местных налогов при получении трансферта.

11.11. «Федерализм, сохраняющий рынок»

Наиболее существенная черта федерализма — децентрализация полномочий, но не все децентрализованные системы являются федеративными. Для того чтобы лучше понять экономическую роль федерализма, необходимо изучить специфический тип федерализма: «федерализм, сохраняющий рынок» (англ. — *market-preserving federalism*), который включает ряд условий, касающихся распределения полномочий и ответственности между уровнями власти. Рассмотрим подробнее данную модель¹.

«Федерализм, сохраняющий рынок» можно описать как комплекс конкретных и неизменных правил, в значительной степени ограничивающих полномочия федерального правительства в области налогообложения, в то время как федеральные органы государственной власти наделены полномочиями по обеспечению свободной торговли и мобильности факторов производства, перемещающихся между регионами. Согласно этой теории, в значительной степени ограниченные полномочия федерального правительства в сфере налогообложения не позволяют центру ущемлять интересы частного сектора, в то время как конкуренция между регионами в сфере торговли и мобильности факторов производства дисциплинирует субфедеральные органы государственной власти, заставляя их проводить политику, способствующую развитию предпринимательской активности и росту инвестиций. Создаваемые таким образом действенные стимулы способствуют увеличению объема инвестиций и являются важным фактором, повышающим темпы экономического роста.

Итак, «федерализм, сохраняющий рынок» — это особая система вертикального разграничения полномочий, требующая выполнения пяти условий:

- 1) существует несколько уровней власти с разделенными полномочиями (например, между федеральным и субфедеральным уровнем), таким образом, каждый уровень власти независимо принимает решения в сфере своих полномочий;
- 2) субфедеральные органы власти обладают приоритетными полномочиями по регулированию экономики в границах своих территорий;
- 3) федеральные органы власти обладают полномочиями по соблюдению условий, необходимых для существования общего рынка (единого

¹ Weingast B. R. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development // Journal of Law Economics and Organization. № 11. 1995. P. 1—31.

экономического пространства) и обеспечения мобильности товаров и факторов производства между территориями субъектов федерации;

4) объем регулирующих доходов и общий объем заимствований субфедеральных бюджетов ограничен, таким образом, все уровни власти действуют в условиях *жестких бюджетных ограничений*;

5) разграничение полномочий и ответственности долговременно, и не может быть изменено федеральным центром ни в одностороннем порядке, ни под давлением субфедеральных органов власти.

Эти требования представляют собой идеальный вариант институциональных предпосылок для существования федерализма, сохраняющего рынок.

Условие 1 определяет характеристики, устанавливающие минимальные необходимые условия для существования иерархической федеративной системы. Однако для того, чтобы оказывать влияние, не искажающее действие рыночных механизмов, федеративные системы должны также содержать ограничения на полномочия различных уровней власти. Система федерализма, поддерживающего рыночные отношения, обеспечивает это при помощи ограничения влияния федерального правительства на экономику (условие 2), не допуская, вместе с тем, использования субфедеральными органами власти своих полномочий для возведения барьеров на пути продвижения товаров и факторов производства (условие 3) и устанавливая жесткие бюджетные ограничения для бюджетов всех уровней, что предотвращает неэффективный рост государственного сектора (условие 4).

Без условия 3 (*существование общего рынка*) субфедеральные органы власти становятся чем-то вроде «центральной власти» на своей территории и возможность неограниченного влияния на экономику может нарушить условия, необходимые для функционирования рынка. Обычно это выражается в создании барьеров, препятствующих возникновению конкуренции со стороны предприятий из других регионов. В случае федерализма, поддерживающего рыночные отношения, существование общего рынка исключает создание барьеров на пути межрегиональной конкуренции.

Условие 4 (*жесткие бюджетные ограничения*) касается двух аспектов бюджетной системы: межбюджетных трансфертов и заимствований. Жесткие бюджетные ограничения в межбюджетных отношениях ограничивают объем регулирующих налогов и выравнивающих трансфертов. Жесткие бюджетные ограничения в сфере заимствований налагают ограничения на заимствования на финансовых рынках, особенно на заимствования из бюджетов других уровней. Условие 4 применимо и к федеральному, и к субфедеральному уровню власти. Жесткие бюджетные ограничения необходимы для установления связи между экономическим развитием

и бюджетными доходами территорий. Финансовые проблемы органов власти остаются их собственными проблемами, что создает заинтересованность в экономическом развитии территории. Если же вышестоящий бюджет постоянно «спасает» нижестоящие, пропадает стимул к проведению ответственной бюджетной политики.

Условие 5 накладывает ограничения на влияние федерального центра. Разграничение полномочий не должно находиться под полным контролем центрального правительства. В то же время, различные государства могут использовать различные инструменты для ограничения власти федерального центра, в соответствии со сложившимися историческими и социальными условиями.

Политическое равновесие между уровнями власти в модели федерализма, сохраняющего рынок, предпочтительнее полной централизации в унитарной системе или полной децентрализации, заканчивающейся распадом на отдельные государства. В этих двух крайних случаях власть центрального правительства не ограничена институциональными рычагами, таким образом, существует потенциальная опасность неограниченного вмешательства в рыночную систему.

Необходимо подчеркнуть, что значение имеет не только, а подчас и не столько использование понятия «федерализм» в Конституции (федерализм *de jure*). Принципиальное значение имеет, выполняются ли на практике условия, выступающие характеристиками федеративной системы. Многие страны, являющиеся *de jure* федерациями, например, Аргентину, Бразилию, Индию, нельзя назвать федерациями, поддерживающими рынок, с точки зрения приведенных выше критериев (не выполняются критерии 2, 5 и, часто, 4).

Самый важный результат «федерализма, сохраняющего рынок» — создание конкуренции между субфедеральными органами власти.

Во-первых, это означает, что ни одно правительство не имеет монополии по регулированию экономики в целом. Если органы власти введут на территории, находящейся под их юрисдикцией, какие-то ограничения для деятельности предприятий, предприятия станут неконкурентоспособными по сравнению с предприятиями из других регионов, не попадающими под данные ограничения.

Во-вторых, конкуренция между юрисдикциями распространяется на факторы производства, капитал и труд. Это стимулирует органы власти к созданию благоприятных условий для привлечения факторов, таких, как гарантирование прав собственности, создание инфраструктуры, обеспечение доступа на рынки. Если органы власти не смогут предоставить подобные услуги, факторы переместятся в другие регионы, снизится экономическая активность, упадут налоговые доходы.

В-третьих, жесткие бюджетные ограничения означают возможность банкротства органов власти, что создает стимулы для эффективного управления бюджетом.

В-четвертых, при модели «федерализма, сохраняющего рынок», мы можем наблюдать многообразие инструментов бюджетной политики. Более активные органы власти могут экспериментировать, пытаясь выиграть в конкурентной борьбе, при этом прочие регионы могут в дальнейшем копировать удачный опыт.

Наконец, «федерализм, сохраняющий рынок», закладывает политические основы рыночной экономики. Давая возможность влиять на функционирование рынка субфедеральным органам власти, мы предоставляем стимулы для создания благоприятных условий для роста экономики; устранив центральную власть от регулирования рынка, мы предохраняем рынок от разрушающего его вмешательства по политическим мотивам.

А. Лавров и другие авторы¹ в 2000 г. отмечали, что России необходим такой федерализм, который одновременно «создает рынок и поддерживает его». Для этого необходимы широкая налогово-бюджетная автономия и повышение ответственности региональных и местных органов власти, а также активизация усилий с целью устранения факторов, препятствующих торговле и перемещению факторов производства между регионами. Несмотря на десятилетие бюджетных реформ, прошедшее со времени написания статьи, слова о необходимости налогово-бюджетной автономии и повышении ответственности региональных и местных органов власти по-прежнему остаются актуальными для России во втором десятилетии XXI в.

11.12. Федерализм и жесткие бюджетные ограничения

Рассмотрим подробнее, что представляют собой с точки зрения экономических моделей *жесткие* (и, соответственно, *мягкие*) бюджетные ограничения, играющие важную роль в формировании федерализма, сохраняющего рынок. Метафора мягких бюджетных ограничений продуктивна при анализе довольно разнообразных явлений, хотя ей соответствует не единая теория, а скорее семейство моделей². В современной литературе мягкие бюджетные ограничения трактуют как частный случай недостоверных обязательств (обязательств, не внушающих доверия)³.

В самом общем виде проблему мягких бюджетных ограничений можно представить следующим образом. «Спонсор», задающий

¹ Лавров А., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: федерализм, создающий рынок // Вопросы экономики. № 4. 2000. С. 32—51.

² Корнаи Я., Маскин Э., Ролан Ж. Осмысливая феномен мягких бюджетных ограничений // Вопросы экономики. 2004. № 11, 12.

³ Ролан Ж. Экономика переходного периода. М. : ИД ГУ ВШЭ, 2007 ; Шаститко А. Достоверные обязательства в контрактных отношениях // Вопросы экономики. 2006. № 4.

ограничения «реципиенту», при возникновении осложняющих обстоятельств склонен их пересматривать. Например, при нехватке средств на завершение предпринятого «реципиентом» проекта, «спонсор» выделяет дополнительные средства, поскольку он в определенной степени заинтересован в успехе «реципиента» (например, дольщик жилищного строительства или предприниматель, поддерживающий венчурный проект на не вполне четких условиях). Формально риск неудачи несет «реципиент», фактически же ответственность делится между ним и «спонсором», что в итоге стимулирует «реципиента», как минимум, к рискованным начинаниям, если не к сознательному втягиванию «спонсора» в невыгодные для него проекты. Оба зависимы друг от друга, но реципиент способен эксплуатировать эту зависимость. Размывание ответственности, искажая распределение выгод и издержек, порождает тенденцию к ухудшению их фактического соотношения, по сравнению с потенциально возможным. Поскольку для бюджетного устройства федеративного государства характерно пересечение сфер ответственности властей разных уровней, проблематика мягких бюджетных ограничений актуальна для государственного сектора, особенно в ситуации переходного периода. Понятие мягких бюджетных ограничений в настоящее время чаще всего используется именно в данном контексте.

Проиллюстрируем проблему мягких бюджетных ограничений применительно к ситуации, при которой производство общественного блага (услуги) для жителей некоторого региона может сопровождаться положительным внешним эффектом для индивидов, проживающих на других территориях¹. Для простоты анализа предположим, что жители некоторого сообщества (резиденты) характеризуются одинаковыми предпочтениями и доходами, а производство локального общественного блага финансируется за счет местных налогов.

Пусть x — расходы типичного жителя региона на потребление частных благ; I — его доход; z — затраты на удовлетворение потребностей в некотором локальном общественном благе/услуге. Тогда бюджетное ограничение индивида в ситуации, при которой поставка локального общественного блага финансируется только за счет местных налогов, уплачиваемых в регионе по решению его собственных территориальных органов, может быть графически отображено линией AB на рис. 11.13. Точка касания бюджетного ограничения с соответствующей кривой безразличия типичного жителя региона определяет равновесную ситуацию. Предельная норма замещения частного и локального общественного блага в этой точке равна 1: $MRS_{xz}^1 = 1$.

¹ Wildasin D. The Institutions of Federalism: Toward an Analytical Framework // National Tax Journal. 2004. V. LVII. № 2. Part 1. P. 247—271.

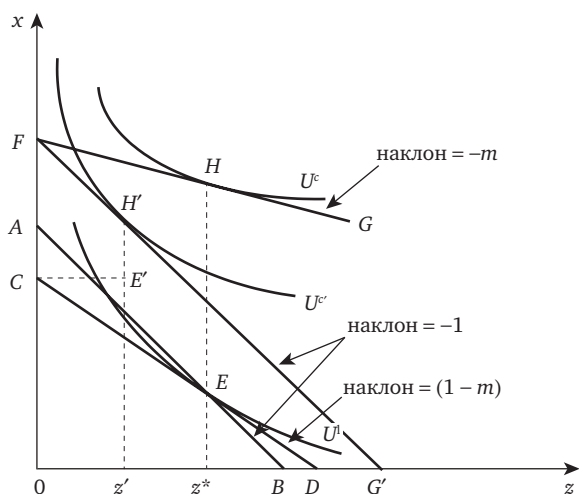


Рис. 11.13. Определение общественно-оптимального уровня производства локального блага

Источник: Wildasin D. The Institutions of Federalism: Toward an Analytical Framework // National Tax Journal. 2004. V. LVII. № 2. Part 1. P. 247—271.

Если выгоды от данного общественного блага получают только жители данного региона, то этот результат является общественно оптимальным. Однако в случае, когда производство локального общественного блага сопровождается положительным внешним эффектом для жителей других регионов (нерезидентов), данный результат не будет оптимальным с точки зрения всего общества. В этом случае центральное правительство может принять решение о выделении региону категориального долевого трансферта, финансируемого за счет федеральных налогов. Тогда общее количество денежных ресурсов, доступных для типичного местного жителя, уменьшится на величину уплаченного федерального налога T и составит $(I - T)$, а бюджетное ограничение переместится в положение CD . При этом доля собственных расходов жителей региона на местное общественное благо снизится до уровня $(1 - m)$, где m — доля затрат на производство данного блага, финансируемая федеральным правительством. Отметим при этом, что величина m никак не связана с объемом выгод, которые получают жители данного региона от пользования локальным общественным благом, а полностью определяется размером внешних выгод, получаемых жителями других территорий.

Пусть MRS_{xz}^c — предельная норма замещения частного и локального общественного блага для нерезидентов. Общественно-оптимальный объем производства локального блага z^* достигается при выполнении

следующего условия: $MRS_{xz}^1 + MRS_{xz}^c = 1$, где $MRS_{xz}^c = m$. В этом случае предоставление региону данного трансферта будет побуждать локальное сообщество также выбирать уровень расходов на финансирование производства локального общественного блага в объеме z^* , соответствующем равновесной ситуации в точке E , и отражающем предпочтения жителей всего общества: как местных граждан, так и индивидов, проживающих за пределами данного региона (см. рис. 11.13).

Допустим, что в отсутствии трансферта нерезиденты весь свой доход тратят на потребление частных благ, а отрезок OF характеризует доход типичного индивида, проживающего за пределами данного региона. Предположим далее, что прямая FG характеризует бюджетное ограничение типичного нерезидента после предоставления трансферта сообществу, производящему локальное общественное благо. Если благо производится в объеме z^* , то, как видно из рис. 11.13, жители других территорий, потребляя данное общественное благо в этом объеме (точка H), вынуждены уменьшить расходы на потребление частных благ из-за необходимости выплачивать дополнительный федеральный налог, введенный для финансирования производства локального общественного блага. При этом общий уровень полезности нерезидентов увеличивается.

В рассмотренной нами ситуации выделяемый трансферт, по сути, эквивалентен корректирующей субсидии Пигу. Можно также сказать, что федеральное правительство, ведет себя как своего рода лидер в модели олигополии Штакельберга, «анонсируя» некоторую политику по выделению трансфертов, на которую реагирует местное правительство, выбирая соответствующий уровень производства общественного блага.

Данная модель, однако, не в состоянии учесть ряд обстоятельств. Так, местное сообщество вместо выбора оптимального объема расходов z^* может предпочесть меньшие затраты на локальное благо (уменьшив местные налоги и сократив, к примеру, расходы на благо до 0 — точка C). Не учитывается также тот факт, что выбор, предполагаемый предоставлением категориального долевого трансферта (бюджетное ограничение CD) может не «заслуживать доверия», поскольку центральное правительство может отклониться от объявленной программы.

При этом данный выбор не является рациональным не только с точки зрения местного населения, но может оказаться и менее предпочтительным с точки зрения нерезидентов. В качестве иллюстрации предположим, что $z = 0$ характеризует ситуацию, когда местные правоохранительные органы не оснащены патрульными машинами. В этом случае страдает безопасность не только местных жителей, но и туристов, и людей, живущих в области, и приезжающих в город. Или же $z = 0$ означает недостаточное финансирование работы

водоочистительных сооружений, что подвергает опасности не только здоровье местных граждан из-за снижения качества работы системы водоснабжения, но и создает угрозу здоровью жителей ближайших территорий, потребляющих воду из того же источника, а также может нарушить работу общественной инфраструктуры, связывающей данный регион с другими территориями.

Возможность недопроизводства локального общественного блага с положительным внешним эффектом для жителей других территорий может побудить федеральное правительство предпринять специальные меры с тем, чтобы застраховать некоторый минимальный объем потребления такого рода блага для нерезидентов. Например, центральное правительство может полностью профинансировать производство блага (бюджетное ограничение сдвигается в положение FG'). Тогда объем расходов на локальное благо, наиболее предпочитаемый нерезидентами, определяется точкой H' и соответствует уровню z' , значение которого определяется видом их кривых безразличия. В то же время данный уровень поставки блага не является общественно-оптимальным.

Тем не менее, местные жители все же могут предпочесть уровень z' общественно-оптимальному (z^*), поскольку в этом случае они имеют возможность потреблять данный объем блага без осуществления собственных затрат, что, в свою очередь, позволит им увеличить расходы на потребление частных благ до величины OC (точка E'). Соответствующая кривая безразличия при этом будет расположена выше кривой U^1 , что обеспечивает рост уровня полезности жителей данного сообщества. В этом случае можно сказать, что отказ местных властей самостоятельно обеспечить производство локального общественного блага, порождающего положительный внешний эффект, происходит в интересах местного сообщества, поскольку вышестоящее правительство оплатит производство этого блага.

Таким образом, выбор уровня z' выгоден местным жителям, даже если они вынуждены пожертвовать контролем над производством локального общественного блага и несмотря на то, что объем поставки данного блага снижается до величины, отражающий только предпочтения нерезидентов. Такая ситуация приводит к выделению межбюджетных трансфертов и может быть охарактеризована как «вмешательство» (в английском языке используется термин «*bailout*») федерального центра: центральное правительство берет на себя ответственность за обеспечение и финансирование производства локального общественного блага до уровня, удовлетворяющего спрос в данном благе потребителей, проживающих вне данного региона.

Итак, предпочтения нерезидентов играют важную роль в определении того, требуется ли вмешательство центральных властей в производство локального общественного блага. В то же время

желательность подобного вмешательства с точки зрения жителей локального сообщества (будет ли точка E' располагаться выше точки E) зависит от вида их кривых безразличия. При этом возможны два крайних случая. Производство локального общественного блага не порождает никаких внешних выгод для жителей других территорий. В этом случае кривая безразличия U^c будет иметь вид горизонтальной линии, нет никакой необходимости для выделения региону специального трансферта, и оптимальная доля затрат на производство данного блага, финансируемая федеральным правительством, становится равной нулю ($t = 0$). Бюджетное ограничение в такой ситуации является *жестким*, не происходит вмешательства федерального центра и равновесный результат децентрализованного принятия решения является общественно-оптимальным.

Другой крайний случай соответствует ситуации, при которой производство локального блага не влечет никаких выгод местным жителям, но в то же время приносит пользу нерезидентам. В этом случае горизонтальной становится кривая безразличия жителей данного сообщества (U^1), и местные жители никогда не выберут положительный объем производства данного блага. В таком случае общественно-оптимальный уровень поставки блага соответствует величине z' , а его производство требует участия центрального правительства. В промежуточных ситуациях, при которых выгоды от локального общественного блага получают как резиденты, так и нерезиденты, общественно-оптимальное равновесие возможно, но не всегда достижимо. Если предпочтения жителей локального сообщества и нерезидентов таковы, что непосредственное вмешательство федерального центра в объем предоставления блага нежелательно и местное бюджетное ограничение *жесткое*, тогда общественно-оптимальный выпуск может быть достигнут при помощи целевого долевого трансферта. Если же предпочтения обеих групп таковы, что полезность резидентов повышается в результате вмешательства федерального центра, то они предпочтут использовать *мягкое* бюджетное ограничение, и итоговый результат в данном случае не будет являться общественно-оптимальным в терминах локального сообщества, поскольку политика местных властей зависит от предпочтений жителей других регионов.

11.13. Проблемы построения бюджетного федерализма в России

В рыночной экономике решающее влияние на объем предоставления благ оказывают разнообразные, подчас уникальные предпочтения индивидов. Рынок демонстрирует свои преимущества прежде всего

в ситуациях, когда потребитель или производитель имеет возможность сделать выбор индивидуально, руководствуясь собственными оценками полезности, и когда улучшение положения данного индивида не сказывается отрицательно на положении других (такова идея Парето-оптимизации). Коллективный выбор предстает в этом контексте как нечто вынужденное, обусловленное специфическими свойствами общественных благ. Чем больше число людей, которым придется делать выбор совместно, тем вероятнее значительное несовпадение их предпочтений и тем труднее обеспечить адекватное выявление и эффективную реализацию этих предпочтений.

Рассуждая теоретически, для любого общественного блага можно определить круг потребителей, которые, с одной стороны, будут решать, в каких масштабах и каким образом производить данное благо, а с другой — возьмут на себя ответственность за его финансирование. Следование этому принципу позволяет использовать преимущества бюджетной децентрализации в ее управленческом, экономическом и политическом смысле.

Характеру рыночной экономики соответствует субсидиарный подход к аллокации ресурсов общественного сектора. Однако повышение аллокационной эффективности в сфере производства общественных благ вступает в противоречие с потребностью в территориальном перераспределении ресурсов, необходимым для обеспечения равного доступа населения страны к общественным благам. Конфликт между эффективной реализацией аллокационной и распределительной функций государства является одной из наиболее сложных проблем бюджетного федерализма, а в странах, перешедших от планового хозяйства к рыночному, данный конфликт стоит особенно остро.

Размещение важнейших производств в СССР происходило в специфических условиях социалистической индустриализации, в том числе на основе принудительной миграции. В рыночной экономике перемещение капитала и населения связано с территориальным развитием инфраструктуры и ее финансированием за счет налогов, равно как и с социальными расходами территориальных бюджетов. В плановом хозяйстве взаимная адекватность производства частных благ, инфраструктуры и социального развития на территории, с одной стороны, не была экономически и политически необходимой, а с другой — частично достигалась с помощью так называемых *ведомственных объектов*. Жилье, медицинские учреждения, объекты производственной инфраструктуры и коммунального хозяйства зачастую принадлежали предприятиям и обеспечивали прежде всего их нужды; затраты на содержание таких объектов включались в состав издержек предприятий и не отражались в бюджетах территорий.

Государственный бюджет в советский период истории нашей страны был прежде всего составной частью и инструментом

реализации единого народнохозяйственного плана. Это резко ограничивало возможности бюджетной децентрализации. Дело не только в том, что в бюджетных доходах преобладали общегосударственные источники, а в расходах — ассигнования общенационального (федерального) бюджета. Гораздо важнее был тот факт, что бюджеты территорий не были самостоятельными, а являлись составными частями бюджета страны.

Государственный бюджет СССР включал бюджеты союзных республик, в свою очередь объединявшие бюджеты краев и областей, которые включали бюджеты городов областного (краевого) значения и районов, а районные бюджеты включали бюджеты городов районного значения, поселков, сельсоветов. Основные параметры единого государственного бюджета ежегодно утверждались на союзном уровне, а на долю территорий оставалась главным образом их детализация, причем и ее характер в основном предопределялся политическими и методическими установками центра. Республиканские, краевые, областные и местные бюджеты формировались на основе централизованно установленных нормативов. Такой подход отвечал природе плановой экономики, в которой высший приоритет безоговорочно отдавался целям, определявшимся на общегосударственном уровне.

С началом рыночных реформ в России стала очевидной необходимость построения федеративного государства, что потребовало политической и бюджетной децентрализации. На первом этапе децентрализация представляла собой стихийный процесс, и лишь к началу 2000-х гг. в Российской Федерации начался процесс формализации финансовых отношений между федеральным центром и регионами.

Основные элементы, определившие контуры системы межбюджетных отношений в России — критерии разграничения расходных обязательств и доходных источников и виды межбюджетных трансфертов — были сформулированы в «Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» (далее — Программа).

В рамках реализации Программы с 2005 г. были разграничены расходные полномочия органов власти, хотя предложенный в программе теоретический вариант разграничения не был реализован полностью (в частности, так и не была децентрализована охрана общественного порядка, а с 2012 г. переданы с местного уровня на уровень субъектов федерации полномочия по обеспечению здоровья населения). Кроме того, еще до вступления в действие нового законодательства, в нормативные акты начали вноситься поправки, противоречащие установленным в Программе критериям.

Вопросы обеспечения субфедеральных органов власти адекватными финансовыми ресурсами также не были решены до конца в рамках реализации Программы. Федеральный центр не был готов

к децентрализации полномочий по сбору региональных и местных налогов, а сильная неравномерность распределения налогооблагаемой базы между субъектами федерации не позволила закрепить достаточный объем налогов за региональными и местными бюджетами.

Величина валового регионального продукта на душу населения, являющегося характеристикой налогооблагаемой базы, в 2010 г. различалась по субъектам Российской Федерации в 19 раз¹. О неравномерности распределения налогооблагаемой базы также можно судить по рис. 11.14. Объем налоговых доходов, поступивших в бюджет Чукотского АО в 2011 г. в расчете на одного жителя, превышает объем налоговых доходов, собранных в бюджет Республики Дагестан, в 40 раз. Если скорректировать доходы на стоимость предоставления бюджетных услуг, разделив объем налоговых доходов на индекс бюджетных расходов, то самым обеспеченным будет Ямало-Ненецкий АО, а самая низкая обеспеченность будет в Республике Тыва, при этом разрыв составит 23 раза. В начале 2000-х гг. различия между регионами по объему налоговых доходов были еще больше (порядка 100 раз), но централизация поступлений от налогов на добычу природных ресурсов (нефти и газа) в федеральном бюджете позволила сократить разрыв.

На территории субъектов РФ, в свою очередь, весьма велики экономические и социальные различия между муниципальными образованияами, особенно между крупными городами и сельскими районами. В подобных обстоятельствах существенное выравнивание доходов бюджетов экономически недостижимо: на уровне территорий, как и на уровне индивидов, существенны потери от перераспределения, и его оптимальные масштабы определяются в конечном счете так, как было показано в параграфе 6.2. Вместе с тем невозможно и значительное снижение объема выравнивающих межбюджетных трансфертов, являющихся для ряда территорий основными источниками финансирования бюджетных услуг для населения.

Помимо существенной неравномерности распределения доходов бюджета для российского бюджетного федерализма проблему представляет политическая централизация. Несмотря на прошедшее разграничение полномочий, федеральный центр продолжает вмешиваться в решение вопросов, относящихся к полномочиям субъектов федерации и муниципальных образований, что сводит на нет преимущества бюджетной децентрализации.

Смысл децентрализации определяется способностью государственных и муниципальных органов власти адекватно отражать предпочтения населения с учетом их территориальной дифференциации. Следовательно, важную роль играют механизмы

¹ URL: <http://www.gks.ru>

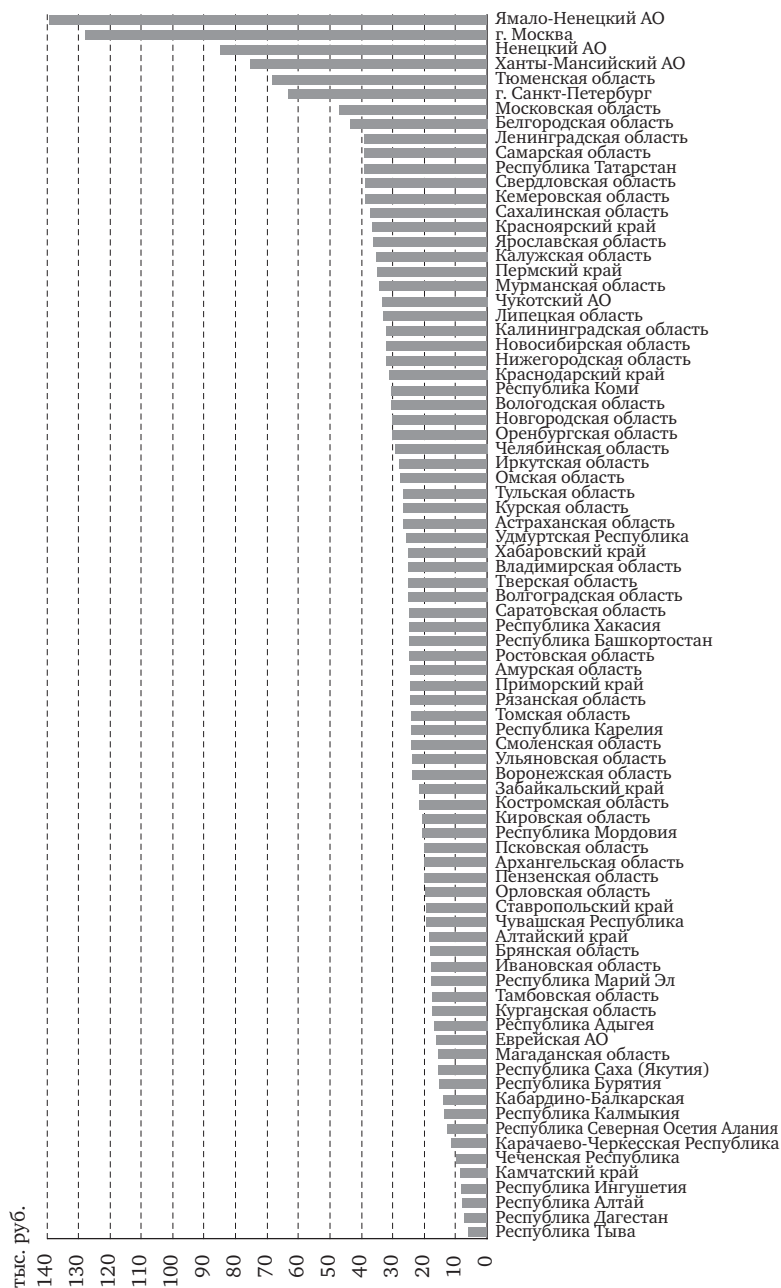


Рис. 11.14. Налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в расчете на душу населения с учетом стоимости предоставления бюджетных услуг (индекса бюджетных расходов), 2011 г.

осуществления выбора проводимой политики, степень вовлеченности граждан в решение местных вопросов и реальная мера влияния избирателей на политику налогообложения и бюджетных расходов. Вмешательство же федеральных органов власти способствует установлению единых стандартов на территории государства, однако препятствует учету предпочтений населения.

Таким образом, для развития бюджетного федерализма в России необходимо развитие механизмов учета предпочтений населения, обеспечение субфедеральных бюджетов адекватными источниками доходов, а также ограничение влияния федерального центра на решение вопросов регионального и местного значения.

Ключевые понятия

- Бюджетный (фискальный) федерализм
- Управленческая (административная) децентрализация
- Функции государственных финансов
- Субсидиарный подход
- Локализация выгод
- Локализация издержек
- Теорема о децентрализации
- Гипотеза Тибу
- Критерии разграничения расходных обязательств
- Критерии разграничения источников доходов
- «Федерализм, сохраняющий рынок»
- Межбюджетный трансферт
- Нецелевой трансферт
- Долевой нелимитированный трансферт
- Долевой лимитированный трансферт
- Эффект «липучки»
- Жесткое бюджетное ограничение
- Мягкое бюджетное ограничение

Вопросы к главе

1. С каких позиций экономическая теория рассматривает проблемы бюджетного федерализма?
2. В чем заключается специфика субсидиарного подхода к построению системы бюджетного федерализма?
3. При каких условиях бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшениям?
4. Каково содержание теоремы о децентрализации?
5. В чем заключается гипотеза Тибу?
6. Какие обстоятельства ограничивают роль миграции в оптимизации доходов и расходов территориальных бюджетов?
7. Какова роль территорий в реализации функций общественных финансов?

8. Какими критериями необходимо руководствоваться при разграничении расходных обязательств?
9. В чем состоят особенности так называемой американской и германской моделей бюджетного федерализма?
10. Какие вы знаете критерии разграничения источников доходов?
11. Что такое межбюджетный трансферт?
12. Почему межбюджетные трансферты делают население региона менее восприимчивым к предельным издержкам поставки локальных общественных благ?
13. На основе каких подходов оцениваются сферы действия налогов на недвижимое имущество?
14. Что представляют собой нецелевые, целевые, долевого трансферты?
15. Каковы экономические последствия выделения региону нецелевого трансферта?
16. К каким экономическим последствиям приводит получение регионом категориального недолевого трансферта?
17. В чем заключаются экономические последствия долевого лимитированного трансферта?
18. В чем состоит эффект «липучки»?
19. Каковы особенности системы «федерализма, сохраняющего рынок»?
20. Что такое мягкие и жесткие бюджетные ограничения?
21. Каковы основные особенности становления российской модели бюджетного федерализма?

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ.
2. Налоговый кодекс РФ.
3. Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., одобренная постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584.
4. Корнац, Я. Осмысливая феномен мягких бюджетных ограничений / Я. Корнац, Э. Маскин, Ж. Ролан // Вопросы экономики. 2004. № 11, 12.
5. Лавров, А. Реформа межбюджетных отношений в России: федерализм, создающий рынок / А. Лавров, Дж. Литвак, Д. Сазерленд // Вопросы экономики. 2000. — № 4.
6. Масгрейв, Р. А. Государственные финансы: теория и практика / Р. А. Масгрейв, П. Б. Масгрейв. — Пер. с англ. — М. : Бюджет, 2009.
7. Мюллер, Д. Общественный выбор — III / Д. Мюллер. — М. : ИД ГУ ВШЭ, 2007.
8. Политика. Толковый словарь. — М. : ИНФРА-М, Издательство «Весь Мир», 2001.
9. Ролан, Ж. Экономика переходного периода / Ж. Ролан ; пер. с англ. Д. Е. Тетерина; под ред. С. М. Гуриева, В. М. Полтеровича. — М. : ИД ГУ ВШЭ, 2007.
10. Российский статистический ежегодник. 2010 : стат. сб. — М. : Росстат, 2010.
11. Шаститко, А. Достоверные обязательства в контрактных отношениях // Вопросы экономики, 2006. — № 4.

12. Шкребела, Е. В. Экономика общественного сектора: методические указания. URL: http://window.edu.ru/window_catalog/files/r39072/mipt019.pdf
13. Циммерманн, Х. Муниципальные финансы / Х. Циммерман. — М. : Дело и сервис, 2003.
14. Якобсон, Л. И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика / Л. И. Якобсон. — М. : ИД ГУ ВШЭ, 2000.
15. Якобсон, Л. И. Бюджетная реформа: Федерализм или управление по результатам? // Вопросы экономики, 2006. — № 8.
16. Besley, T., Coate, S. (2003). Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach // Journal of Public Economics. — № 87. — P. 2611—2637.
17. Boadway, R. (1997). Public Economics and the Theory of Public Policy // Canadian Journal of Economics. — № 30. — P. 753—772.
18. Boadway, R., Roberts, S., Shah, A. (1994). Fiscal Federalism Dimensions of Tax Reform in Developing Countries // The World Bank, Washington D.C.
19. Cebula, R. (1990). A Brief Empirical Note on the Tiebout Hypothesis and State Income Tax Policies // Public Choice. — № 67, October. — P. 87—89.
20. Conway, K., Houtenville, J. (1998). Do the Elderly Vote with Their Feet? // Public Choice. — № 97. — P. 663—685.
21. Cremer, J., Estache, A. and Seabright, P. (1996). Decentralizing Public Services: What Can We Learn from the Theory of The Firm? // Revue d'Economie Politique. — № 06. — P. 37—60.
22. Cullis, J., Jones, Ph. (1998). Public Finance and Public Choice. 2nd ed. Oxford University Press. Ch. 12.
23. Dewatripount, M., Maskin, E. (1995). Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies // Review of Economic Studies. — V. 62. — № 4. — P. 541—556.
24. Inman, R., Rubinfeld, D. (1997). Rethinking Federalism // Journal of Economic Perspectives. — № 11. — P. 43—64.
25. John, P., Dowding, K., Biggs, S. (1995). Residential Mobility in London: A Micro-Level Test of the Behavioural Assumptions of the Tiebout Model // British Journal of Political Science. — № 25. — P. 379—397.
26. Lockwood, B. (2002). Distributive Politics and the Costs of Centralization // Review of Economic Studies. — № 69. — P. 313—337.
27. McLure, Ch. E., and Martinez-Vazquez, J. (1999). The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations. — Washington D.C. The World Bank.
28. Oates, W. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism // International Tax and Public Finance. — № 12. — P. 349—373.
29. Riker, W. H. (1964). Federalism: Origin, Operation and Significance. — Boston : Little Brown.
30. Seabright, P. (1996). Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model // European Economic Review. — № 40. — P. 61—89.
31. Shah, A. (1994). The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Countries // Policy and Research Series. — № 23.
32. Tiebout, Ch. (1956). A Pure Theory of Local Expenditure // Journal of Political Economics. — V. 64. — P. 416—424.

33. *Weingast, B. R.* (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development // Journal of Law Economics and Organization. — № 11. — P. 1—31.
34. *Wildasin, D.* (2004). The Institutions of Federalism: Toward an Analytical Framework // National Tax Journal. — V. LVII. — № 2. — Part 1. — P. 247—271.

Приложение 11.1. Реализация стабилизационной функции на субфедеральном уровне

Пусть есть некая территория, небольшая по сравнению с размерами государства, соответственно, для нее имеет место высокая средняя и предельная склонность к импорту в зависимости от дохода, спрос на экспорт экзогенен, финансовый рынок совершенно мобилен и все финансовые инструменты являются абсолютными субститутами, а следовательно процентная ставка определяется на национальном финансовом рынке и является экзогенной для данной территории. Спрос как на товарном рынке (C), так и на финансовом (L) зависит от располагаемого дохода (Y_d), процента (i) и реальной чистой стоимости финансовых активов (A); экспорт (E) экзогенно задан, импорт зависит от располагаемого дохода, процента, реальной чистой стоимости финансовых активов и расходов местной власти (G), которые в данном случае экзогенны. Y — доход данной территориальной единицы.

$$C(Y_d, i, A) + G + E - I(Y_d, i, A, G) = Y; \quad (11.1)$$

$$L(Y_d, i, A) = A; \quad (11.2)$$

$$I(Y_d, i, A, G) = E. \quad (11.3)$$

Условия (11.2) и (11.3) между собой связаны: если нарушается торговый баланс, финансовые активы перемещаются за границу, а следовательно нарушается условие (11.1). Иными словами, имеются только две независимые переменные (A и Y) и два независимых уравнения.

Если в ответ на выпуск обязательств, увеличивается A , произойдет повышение спроса на всех рынках, причем на финансовом имеет место избыточное предложение, и в результате увеличивается выпуск (Y). Увеличение выпуска увеличит импорт и приведет к нарушению баланса на финансовом рынке, что в свою очередь вызовет отток финансовых активов из экономики, т.е. A уменьшается. И это будет продолжаться, пока дополнительная порция финансовых активов не будет полностью поглощена, в результате чего все вернется на прежний уровень. Таким образом, в ситуации, когда дефицит торгового баланса покрывается за счет выпуска правительственных обязательств, а условия финансового рынка задаются экзогенно, локальное правительство не может повлиять на уровень дохода.

Рассмотрим случай, когда правительство расширяет расходы, сохраняя баланс своего бюджета, т.е. воздействуя на Y_d , причем естественно предположить, поскольку предельная склонность к расходам у правительства равна 1, а у частного сектора она меньше 1, совокупные расходы увеличатся. Результат этих мероприятий в такой модели существенно зависит от предположения о структуре спроса со стороны правительства и частного сектора в отношении товаров местного производства и импортных. Если соответствующие структуры совпадают, то увеличение совокупных расходов вызовет увеличение импорта, что

вызовет отток финансовых ресурсов, который будет продолжаться, пока вызванное им уменьшение расходов частного сектора. В результате равновесный уровень дохода останется неизменным.

Если расходы правительства в большей степени, чем расходы частного сектора, направляются на товары внутреннего производства, а следовательно имеет место эффект импортозамещения, рост правительственных расходов способен увеличить равновесный уровень дохода, причем в той степени, в какой действует эффект импортозамещения.

Если увеличение локальных правительственных расходов финансируется за счет выпуска долговых обязательств, т.е. осуществляется дефицитное финансирование расходов, то сначала на соответствующую величину увеличатся совокупные расходы, что приведет к нарушению торгового баланса, вызовет отток финансовых активов на фоне их увеличившегося выпуска по масштабам, равного объему осуществленных расходов. Рост правительственных расходов и сопровождающее его увеличение объема правительственных обязательств будут стимулировать доход, пока дефицит торгового баланса не станет равным дефициту бюджета, т.е. все дополнительные обязательства покинут территорию. Окончательный результат, как и в предыдущих случаях, будет зависеть от степени открытости экономики и от того, как на нее повлияет увеличение правительственных расходов. Если также принять во внимание, что увеличение финансовых обязательств вне территории означает дополнительный отток средств, станет ясно, что субъекты федерации достаточно ограничены в возможностях использовать дефицитное финансирование в целях стабилизации, но и при использовании фискальных мер в рамках бюджета, ограничения остаются из-за относительной открытости территории. Более того, если попытаться привлечь расходы извне и таким образом увеличить доход, это может произойти за счет соседей, и тогда придется рассматривать ситуацию, когда экспорт оказывается переменной величиной и в данном случае может стать фактором, противодействующим усилиям субъектов федерации по стимулированию экономики.

Приложение 11.2. Оптимальный размер территориального образования и оптимальный уровень поставки локального общественного блага: аналитическая модель

Рассмотрим аналитическую модель определения оптимального размера территориального сообщества и оптимального производства в нем локального общественного блага на основе теории клубов¹.

¹ Составлено по: Cullis J., Jones Ph. *Public Finance and Public Choice*. 2nd ed. Oxford University Press. 1998. Ch. 12 ; Шкробела Е. В. Экономика общественного сектора: методические указания. URL: http://window.edu.ru/window_catalog/files/r39072/mipt019.pdf

Допустим, что некоторое сообщество состоит из N индивидов (домохозяйств) с одинаковыми вкусами и предпочтениями.

Пусть $TC(Q)$ — совокупные издержки производства локального общественного блага Q , финансируемые за счет индивидуальных налогов, тогда $\frac{TC(Q)}{N}$ — среднедушевые издержки.

Решение задачи определения оптимальных значений Q и N разобьем на два этапа.

1. Предположим сначала, что масштабы производства блага заданы и составляют $\bar{Q}$. Наша цель — найти оптимальную численность пользователей данным благом при фиксированном $\bar{Q}$. Рассматриваемое благо будем полагать не чисто общественным, а переполняемым (как и любое клубное благо). Иными словами, предполагается, что потребление данного блага после достижения определенного уровня использования вызывает издержки переполнения, т.е. индивиды начинают испытывать некоторые неудобства, дискомфорт от чрезмерного числа пользователей этим благом.

Пусть C — среднедушевые издержки переполнения, а C' — предельные среднедушевые издержки переполнения (т.е. прирост среднедушевых издержек с увеличением числа индивидов) при заданном $\bar{Q}$.

Обозначим через A — совокупные среднедушевые издержки при заданном $\bar{Q}$, т.е.

$$A = \frac{TC(\bar{Q})}{N}. \quad (11.4)$$

Определим теперь предельные среднедушевые выгоды от пользования данным благом. Для этого продифференцируем выражение для A :

$$A' = \frac{\partial \left(\frac{TC(\bar{Q})}{N} \right)}{\partial N} = - \frac{TC(\bar{Q})}{N^2}. \quad (11.5)$$

Из полученного выражения следует, что с увеличением числа пользователей благом на единицу при фиксированном $\bar{Q}$ среднедушевые издержки уменьшаются на величину, равную $\frac{TC(\bar{Q})}{N^2}$, т.е. у индивида возникает определенные выгоды: экономия на расходах, связанных с оплатой поставки локального общественного блага. Иными словами, можно заключить, что величина $\frac{TC(\bar{Q})}{N^2}$ характеризует предельные «сбережения» в размере среднедушевых издержек при увеличении числа пользователей благом. Обозначим их через B . Тогда имеем, что:

$B = \frac{TC(\bar{Q})}{N^2}$ — предельные среднедушевые выгоды от роста пользователей благом при неизменном объеме $\bar{Q}$.

Точка пересечения кривых C' и B (рис. П) задает оптимальную численность сообщества при заданном уровне поставки локального общественного блага.

Каждому значению Q , можно, вообще говоря, поставить в соответствие некоторое оптимальное значение N^* : $N^* = N^*(Q)$. Эту зависимость отражает линия $N^*(Q)$ на рис. П.

2. Допустим теперь, что численность пользователей благом фиксирована и равна $\bar{N}$. Определим оптимальный объем производства локального общественного блага для данного $\bar{N}$.

Пусть D — кривая спроса репрезентативного индивида на рассматриваемое благо. Как известно, она характеризует предельную готовность индивида платить за данное благо.

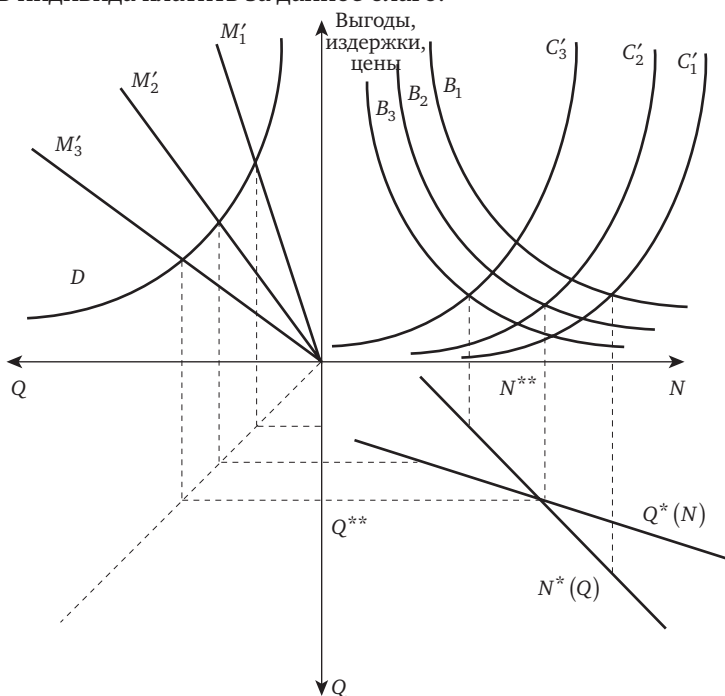


Рис. П. Оптимальный размер территориального сообщества и оптимальный уровень поставки локального общественного блага

Источник: Шкробела Е. В. Экономика общественного сектора : методические указания / [электронный ресурс] http://window.edu.ru/window_catalog/files/r39072/mipt019.pdf

Обозначим через M среднедушевые издержки поставки блага при фиксированном $\bar{N}$, т.е.

$$M = \frac{TC(Q)}{\bar{N}}. \quad (11.6)$$

Дифференцируя выражение для M , находим M' — предельные среднедушевые издержки при заданном $\bar{N}$:

$$M' = -\frac{\partial \left(\frac{TC(Q)}{\bar{N}} \right)}{\partial Q}. \quad (11.7)$$

Пересечение кривых D и M' позволяет определить оптимальный объем обеспечения локальным общественным благом для заданной численности сообщества.

Меняя значение N , получим зависимость оптимального уровня поставки локального общественного блага Q^* от числа пользователей:

$$Q^* = Q^*(N).$$

Эта зависимость представлена линией $Q^*(N)$ на рис. П.

Пересечение линий $N^*(Q)$ и $Q^*(N)$ отражает существование согласованного оптимального решения обеих рассматриваемых проблем, а координаты точки пересечения (N^{**} ; Q^{**}), характеризуют оптимальный размер административно-территориального образования и оптимальный уровень поставки локального общественного блага.

Микроэкономическое приложение

В этом приложении кратко изложены основы микроэкономического анализа, знание которых необходимо для понимания содержания основных глав учебника. Для наглядности изложения авторы в основном сосредоточились на графическом анализе, и сознательно ограничились лишь определенными разделам микроэкономической теории. Для более полного знакомства с микроэкономикой мы рекомендуем обратиться к специальным учебникам (см., например: *Вэриан Х. Р. Микроэкономика. Промежуточный уровень. Современный подход*. М. : ЮНИТИ, 1997).

П1. Анализ индивидуального выбора

Одна из наиболее распространенных задач микроэкономического анализа — объяснение поведения индивида и выявление факторов, влияющих на его выбор. Предполагается, что индивид всегда **максимизирует полезность**, или удовлетворение от потребления определенного набора благ.

П1.1. Кривые безразличия, бюджетная линия и выбор потребителя

В экономической теории существует два подхода к оценке полезности: *кардиналистский* — полезность оценивается количественно

с использованием условных единиц измерения, и *ординалистский* — индивид сравнивает (ранжирует) полезность от разных наборов благ, не придавая им численного значения. В нашем учебнике используются оба подхода в зависимости от ситуации.

Полезность индивида можно представить как функцию от количества потребляемых товаров, услуг, свободного времени и других благ. Например, при анализе потребительского выбора на товарном рынке функция полезности будет выглядеть как

$$U = U(x_1, x_2, x_p, \dots, x_n), \quad (\text{П.1})$$

где x_i — количество i -го товара или услуги; $i = 1, \dots, n$.

Если индивид выбирает, сколько часов рабочего времени он готов предложить на рынке труда, его функция полезности будет выглядеть как

$$U = U(Y, l_e), \quad (\text{П.2})$$

где Y — денежный доход индивида, который он может потратить на покупку товаров и услуг, в денежных единицах, а l_e — свободное время (досуг), измеряемое в часах.

Предполагается, что каждый индивид характеризуется своей собственной (отличной от других) функцией полезности, и она не изменяется при изменении внешних условий выбора.

Функция полезности отражает совокупную (общую) полезность, которую получит индивид от потребления определенного набора благ. Можно оценить, на сколько вырастет общая полезность, если количество отдельного блага увеличится на единицу. Другими словами, можно оценить полезность от еще одной, дополнительной единицы блага, или **предельную полезность**.

Если функция полезности непрерывна, то предельная полезность товара i представляет собой частную производную от общей полезности по рассматриваемому товару:

$$MU_i = \frac{\partial TU}{\partial x_i}. \quad (\text{П.3})$$

Функцию полезности двух благ можно представить графически на плоскости. В этом случае уровень полезности будет фиксирован, а линия на графике будет отражать все возможные комбинации двух переменных, дающих одну и ту же полезность. Эта линия называется **кривой безразличия**, а совокупность подобных кривых для разных уровней полезности — **картой кривых безразличия**.

На рис. П1 по осям отложены количества товаров — x_1 и x_2 . Кривая безразличия соединяет все комбинации этих товаров, которые дают фиксированную полезность, например, U_1 . Линии U_2 или U_3 отражают

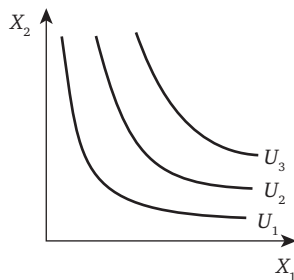


Рис. П1. Кривые безразличия для двух товаров

комбинации товаров, дающие более высокие уровни полезности, чем U_1 . Как видно из рисунка, для сохранения полезности на определенном уровне (например, U_1) необходимо, чтобы при сокращении количества одного товара (x_1) количество другого (x_2) увеличивалось. Этот процесс называется замещением одного блага другим в потреблении. Можно рассчитать **предельную норму замещения (MRS)**, которая показывает, на сколько должно уменьшиться потребление товара x_2 при росте потребления товара x_1 на единицу, чтобы не изменился заданный уровень полезности.

$$MRS = -\frac{dx_2}{dx_1}, \quad (\text{П.4})$$

dx_2 в формуле (П.4) отрицательно, а dx_1 — положительно, так что MRS — положительная величина. Предельная норма замещения задает наклон кривой безразличия в рассматриваемой точке. В математической записи она равна тангенсу угла наклона касательной, проведенной к кривой безразличия в данной точке.

Предельную норму замещения можно также определить, используя понятие предельной полезности:

$$MRS = \frac{MU_1}{MU_2}. \quad (\text{П.5})$$

Разные блага могут приносить индивиду различную полезность. Если при увеличении потребления полезность индивида растет (предельная полезность положительна), то данный продукт (товар, услугу) называют «благом». Если же с ростом потребления полезность сокращается (предельная полезность отрицательна), то это «антиблаго». При потреблении антиблага для сохранения прежнего уровня полезности индивиду нужна компенсация. То есть MRS , определяемая через формулу (П.4), будет отрицательной величиной — количество второго блага (именно «блага») должно увеличиться, чтобы компенсировать рост потребления первого блага («антиблага»).

Большинство вещей, с которыми имеют дело люди в реальной экономике, являются благами — продукты питания, одежда, жилье, образование, медицинские услуги и многое другое. Основное антиблаго, которое изучает экономическая теория, — это труд. Чем больше человек работает, тем меньше его досуг, тем сильнее он устает и тем меньше его полезность. Тем больше, соответственно, должен быть его доход (зарплаток). Например, при 10-часовом рабочем дне индивид согласится отработать 11-й час, только если ему предложат значительную дополнительную оплату.

На рис. П2 по горизонтальной оси откладывается продолжительность рабочего времени, а по вертикальной — заработанный доход. Для удобства восприятия, учитывая, что труд является антиблагам, горизонтальная ось направлена в противоположную сторону: количество труда возрастает справа налево, а досуг, соответственно, слева направо. В этом случае кривая безразличия имеет тот же вид, что и на рис. П1 (выбор, по сути, делается между двумя благами — доходом и досугом). Если предположить, что индивид определяет количество рабочих часов в сутки, то соотношение между трудом и досугом (l_c) выглядит как $L = 24 - l_c$.

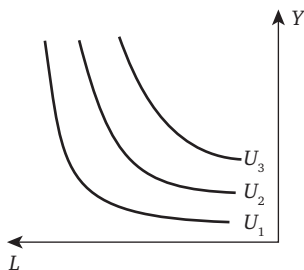


Рис. П2. Кривые безразличия для труда и дохода

Осуществляя выбор товаров или услуг, индивид, с одной стороны, руководствуется полезностью, которую он может получить, а с другой — своими финансовыми возможностями, или *бюджетным ограничением*.

Если предположить, что индивид не делает сбережений и тратит весь свой доход (M) на потребление двух товаров, то бюджетное ограничение можно записать как

$$M = p_1x_1 + p_2x_2, \quad (\text{П.6})$$

где p_1, p_2 — цены товаров.

Доход потребителя равен его суммарным расходам на приобретение двух товаров. Графически бюджетное ограничение, или бюджетная линия, представлено на рис. П3. Точки A и B , точки пересечения

бюджетного ограничения с осями, соответствуют ситуации, когда потребитель полностью тратит весь свой доход лишь на один из товаров. Товарные наборы, расположенные справа от бюджетной линии, недоступны, поскольку у индивида не хватает средств на их приобретение. Товарные наборы, расположенные слева от бюджетной линии, являются доступными, однако, приобретая их, индивид тратит свой доход не полностью. Наклон бюджетной линии потребителя определяется соотношением цен двух товаров, его тангенс равен $(-p_1/p_2)$.

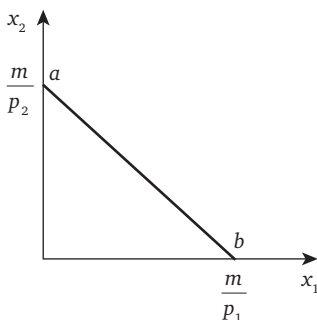


Рис. ПЗ. Бюджетное ограничение потребительского выбора

На рынке труда форма бюджетной линии индивида зависит от предлагаемой почасовой ставки заработной платы (w). Предполагая, что у индивида нет нетрудового дохода (например, дохода от капитала, социальных пособий и т.п.), можно записать уравнение бюджетной линии следующим образом:

$$Y = wL, \quad (\text{П.7})$$

где L — число часов работы.

График бюджетной линии представляет собой прямую, выходящую из начала координат. Наклон бюджетной линии, как и в предыдущем случае, задан соотношением цен двух благ — досуга и дохода. Теперь угол наклона равен w , поскольку «цена» дохода равна единице, а цена досуга — в точности равна почасовой ставке заработной платы, от которой надо отказаться, чтобы освободить этот час для отдыха.

Основной целью индивида, как уже говорилось, является максимизация полезности. Таким образом, при потреблении товаров и услуг он решает следующую задачу:

$$\begin{cases} U = U(x_1, x_2) \rightarrow \max \\ M = p_1 x_1 + p_2 x_2. \end{cases} \quad (\text{П.8})$$

А при выборе количества рабочего времени (предложения труда):

$$\begin{cases} U = U(Y, l_e) \rightarrow \max \\ Y = wL. \end{cases} \quad (\text{П.9})$$

Результатом решения задачи (условием оптимального выбора) будет, соответственно:

$$MRS_{x_1x_2} = \frac{P_1}{P_2} \quad (\text{или} \quad \frac{MU_1}{MU_2} = \frac{P_1}{P_2}, \text{ что то же самое}) \quad (\text{П.10})$$

$$\text{и} \quad MRS_{l_eY} = w \quad (\text{П.11})$$

для товаров и труда, соответственно.

Графически условием оптимума является касание кривой безразличия и бюджетной линии (рис. П4 и П5).

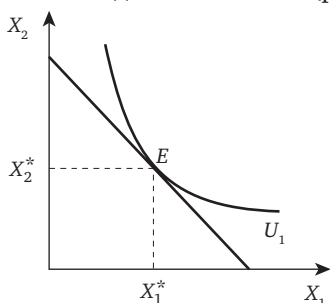


Рис. П4. Оптимальный выбор товаров

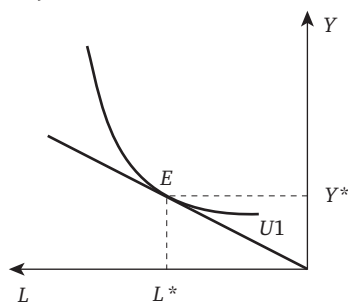


Рис. П5. Оптимальный выбор рабочего времени

П1.2. Эффекты дохода и замещения. Компенсирующая и эквивалентная вариации

Максимизируя полезность, индивид осуществляет оптимальный выбор. Если внешние параметры, которые изначально он рассматривает как заданные (например, цены, ставка заработной платы), меняются, то оптимальный выбор также изменяется.

Предположим, что цена на товар выросла. Логично предположить, что количество потребляемого товара сократится — бюджетная линия повернется внутрь, при том же доходе индивид может теперь купить меньше данного товара (а другого блага — столько же, так как его цена не изменилась). В результате индивид перейдет в новый оптимум.

На рис. П6 представлена эта ситуация. Для удобства анализа по горизонтальной оси отложено количество товара X , а по вертикальной — расходы индивида на остальные блага (в денежной форме) Y . Другими словами, $Y = M - P_x X$. Старая и новая бюджетные линии обозначены BL_1 и BL_2 , соответственно. Точка начального равновесия

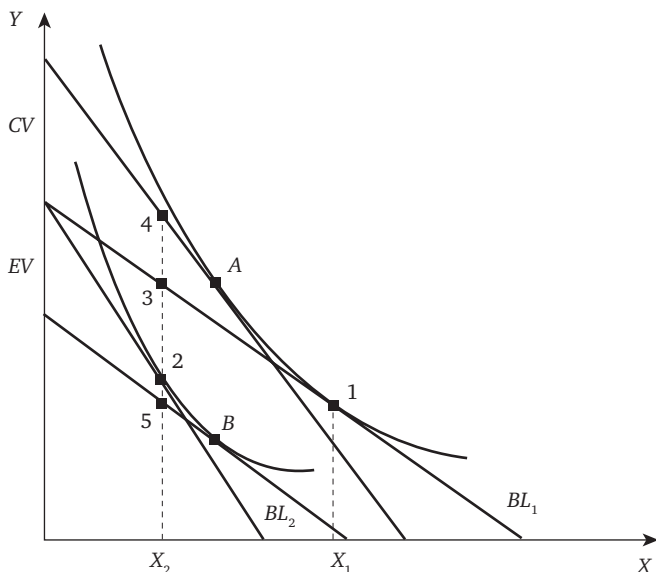


Рис. Пб. Эффекты дохода и замещения и вариации

обозначена 1, а итогового — 2. Движение из точки 1 в точку 2 можно описать двумя способами.

В первом случае мы замечаем, что рост цены на одно благо делает его *относительно* более дорогим по сравнению с остальными. Поэтому индивид замещает относительно более дорогое благо (X) относительно более дешевым (Y). Так проявляется **эффект замещения (Substitution Effect, SE)**. Индивид переходит из точки 1 в точку A, которая показывает, какое количество товара X индивид купил бы при новых ценах, чтобы сохранить прежний уровень полезности. Вспомогательная линия параллельна BL_2 , что означает новые цены, и касается первоначальной кривой безразличия, что означает сохранение прежнего уровня полезности.

Далее, вследствие роста цены на благо и неспособности приобрести прежнее его количество, индивид чувствует себя более бедным — как будто его доход уменьшился. Его реальный доход (способность приобретать блага) действительно уменьшается, но бюджетная линия отражает номинальный доход. Становясь беднее, индивид сокращает потребление блага. В этом проявляется **эффект дохода (Income Effect, IE)** для *нормального* товара. Индивид переходит из точки A в точку 2 (параллельный сдвиг бюджетной линии отражает уменьшение дохода). Для товара низшего качества (*инфериорного товара*) эффект дохода действует в обратном направлении — при уменьшении дохода индивид увеличивает потребление.

Подведем промежуточный итог: на рис. Пб эффект замещения представлен движением из точки 1 в точку A и имеет отрицательный

знак ($SE < 0$) — с ростом цены товара потребление блага сокращается. Эффект дохода представлен движением из точки A в точку 2 и также имеет отрицательный знак ($IE < 0$) — с ростом цены покупаемое количество X уменьшается.

Во втором случае мы сначала рассматриваем действие эффекта дохода (переход из точки 1 в точку B), а затем эффекта замещения (переход из точки B в точку 2). Знаки эффектов такие же, как и в первом случае, поскольку изменился лишь порядок рассмотрения эффектов, а не их сущностные характеристики.

Для того чтобы в денежной форме оценить воздействие на выбор изменения цены товара, используют компенсирующую и эквивалентную вариации. **Компенсирующая вариация (CV)** — это изменение дохода потребителя, необходимое для того, чтобы он оказался на исходной кривой безразличия, несмотря на рост цены товара. Другими словами, CV показывает, сколько денег нужно дать потребителю после изменения цены, чтобы его благосостояние было таким же, как до этого изменения. На рис. П6 компенсирующая вариация представлена вертикальным расстоянием между новой бюджетной линией (BL_2) и параллельной ей вспомогательной линией, касающейся начальной кривой безразличия (расстояние между точками 2 и 4). **Эквивалентная вариация (EV)** — это изменение дохода потребителя, необходимое для того, чтобы при неизменных ценах он перешел на новую кривую безразличия. Другими словами, такое изменение дохода эквивалентно изменению цены с точки зрения полезности. На рис. П6 эквивалентная вариация представляет собой вертикальное расстояние между старой бюджетной линией (BL_1) и параллельной ей вспомогательной линией, касающейся новой кривой безразличия (расстояние между точками 3 и 5).

П1.3. Маршаллианский и компенсированный спрос. Излишек потребителя

Используя кривые безразличия и бюджетное ограничение индивида, можно вывести функцию его спроса на товар. На рис. П7 в верхней части частично воспроизводится рис. П6 — точка 1 соответствует начальной ситуации, а точка 2 — равновесию после повышения цены на товар X . При росте цены товара X бюджетная линия поворачивается внутрь (переход от BL_1 к BL_2), а потребление товара сокращается с X_1 до X_2 . Таким образом, цене P_1 (определяющей наклон BL_1) соответствует количество X_1 , а более высокой цене P_2 (определяющей наклон BL_2) соответствует меньшее количество X_2 . В нижней части рис. П7 точки 1 и 2 изображены в новых координатах («количество — цена»). Варьируя цену далее и соединив все полученные точки, можно получить функцию спроса индивида на товар X — линию D_m на рис. П7. В данном случае на принимаемое индивидом решение о количестве товара влияют

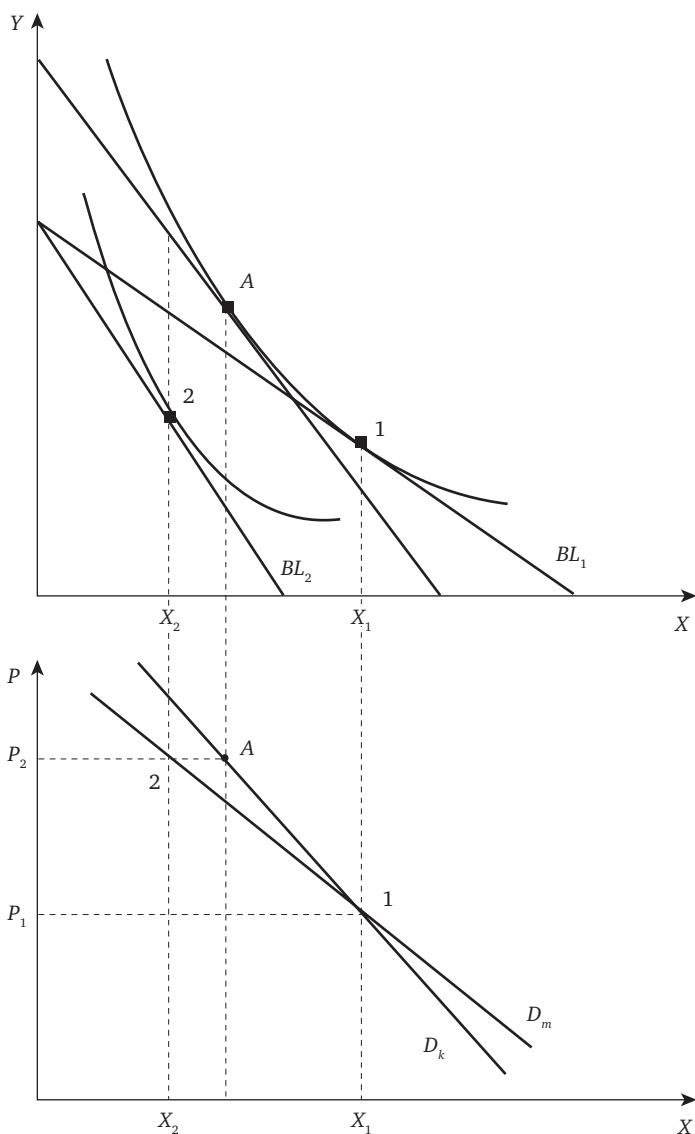


Рис. П7. Маршаллианский и компенсированный спрос

два эффекта — эффект дохода и эффект замещения, и полученный спрос называется *маршаллианским спросом* (по имени А. Маршалла, впервые подробно исследовавшего эти вопросы).

В некоторых случаях для удобства анализа необходимо абстрагироваться от эффекта дохода и оценивать влияние только эффекта замещения. В этом случае мы получим *компенсированный спрос*. Следует

отметить, что через каждую точку кривой маршаллианского спроса можно провести линию компенсированного спроса. На рис. П7 показано также построение кривой компенсированного спроса.

Если на индивида действует только эффект замещения, а эффект дохода отсутствует, то после роста цены от P_1 до P_2 индивид переместится из точки 1 в точку А. Точка А — точка касания кривой безразличия и вспомогательной линии, параллельной BL_2 , ее наклон соответствует новому соотношению цен. Таким образом, в координатах «количество — цена» точка А принадлежит линии компенсированного спроса D_k . Изменяя цену товара X, можно получить остальные точки линии компенсированного спроса.

При анализе товарных рынков обычно используются маршаллианские функции спроса и предложения, на графиках их обозначают обычно D и S , соответственно. Для них можно рассчитать выигрыши (излишки) покупателя и продавца.

Излишек (выигрыш) покупателя — это разница между ценой, за которую потребитель готов купить товар, и сложившейся рыночной ценой. Пусть индивиду нужно небольшое количество товара, и он готов заплатить за него достаточно высокую цену. Однако в реальности он заплатит равновесную цену P^* , сложившуюся на рынке в точке равенства спроса и предложения E , и тем самым «сэкономит» какое-то количество денег. На рис. П8 излишек покупателя представлен как площадь треугольника под кривой спроса, ограниченного снизу рыночной ценой P^* . Действительно, кривая спроса отражает цену, которую в принципе готовы заплатить покупатели за тот или иной объем товара, а горизонтальная линия показывает «действующую» равновесную рыночную цену. Таким образом, для любого количества товара (меньше равновесного Q^*) можно определить излишек покупателя, а суммарный излишек — это и есть площадь треугольника.

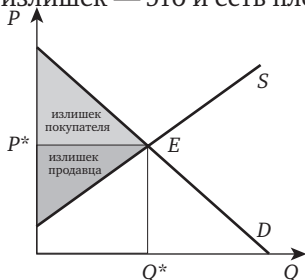


Рис. П8. Излишки покупателя и продавца

Излишек (выигрыш) продавца — это разница между ценой, за которую продавец готов продать товар, и сложившейся рыночной ценой P^* . На рис. П8 он представлен площадью треугольника над кривой предложения, ограниченного рыночной ценой.

Излишки покупателя и продавца называют *маршаллианскими излишками*. В совокупности они показывают выигрыш общества от действия рыночного механизма.

П2. Общественные блага и условие Самуэльсона

В данном разделе приложения представлена простейшая модель общего равновесия с учетом производства общественного блага. Основные предпосылки модели следующие:

- в экономике производятся два блага (или два агрегата благ): *частное* (X) и *общественное* (G). Частное благо делится между индивидами ($X = X_1 + X_2$; X_1 — количество блага, потребляемое первым индивидом; X_2 — количество блага, потребляемое вторым индивидом), общественное, по определению, достается им всем в одном и том же количестве ($G_1 = G_2 = G$);
- функция трансформации двух благ задает кривую производственных возможностей и определяется как $T(X, G) = 0$;
- общество состоит из двух индивидов (или двух однородных групп индивидов) 1 и 2 с функциями полезности $U_1 = U(X_1, G)$, $U_2 = U(X_2, G)$.

Обратимся к рис. П9. В каждой из трех частей этого рисунка по осям координат откладываются количества общественного и частного блага: G и X (или X_1 и X_2 в зависимости от того, для какого индивида изображены линии). Во всех трех частях рисунка предполагается одинаковый масштаб, так что, например, точки A , B и C в каждом случае соответствуют одним и тем же количествам общественного блага.

На рис. П9 (часть (а)) изображена кривая производственных возможностей экономики TT . Если экономика функционирует эффективно, то сочетание объемов производства частного и общественного блага соответствует одной из точек этой кривой. Кривая показывает возможности трансформации общественного блага в частное и наоборот, т.е. наращивание объемов производства одного из них возможно за счет сокращения объемов производства другого блага. Наклон кривой в каждой точке определяется предельной нормой трансформации (MRT).

Предельная норма трансформации показывает, от производства скольких единиц одного блага нужно отказаться, чтобы произвести еще одну единицу другого блага. В нашем случае MRT можно определить следующим образом: от скольких единиц частного блага X нужно отказаться, чтобы произвести еще одну единицу общественного блага G , учитывая ограниченность доступных для производства ресурсов. Другими словами,

$$MRT = -\frac{dX}{dG}. \quad (\text{П.12})$$

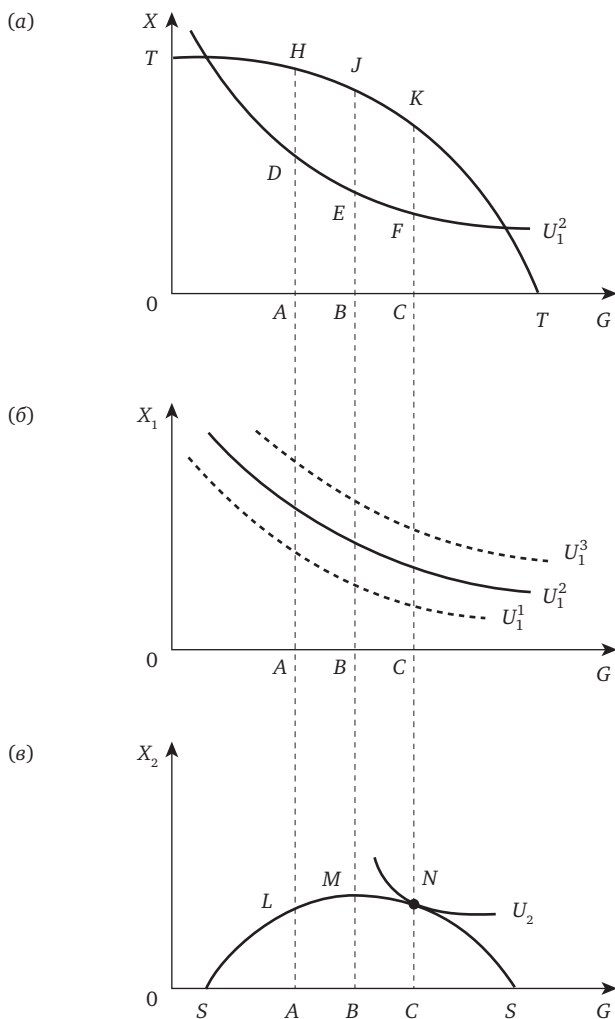


Рис. П9. Вывод условия Самуэльсона

В части (б) рис. П9 изображена карта кривых безразличия для первого индивида. Для удобства представления модели зафиксируем уровень благосостояния первого индивида, например, на уровне U_1^2 . Эта же кривая безразличия изображена и в части (а). Она позволяет проиллюстрировать, как частное благо распределяется между двумя потребителями. Допустим, общественное благо производится в количестве OA (здесь и далее отрезки обозначают соответствующие расстояния по осям). По определению кривой производственных возможностей из этого следует, что частное благо производится

в количестве $АН$. Точки, лежащие на кривой безразличия U_1^2 , фиксируют возможные соотношения объемов частного и общественного блага, достаемыхся первому индивиду при постоянном уровне полезности. Если общественного блага производится в количестве $ОА$, первый индивид получает AD частного блага. На долю второго, таким образом, приходится DN частного блага и, разумеется, то же, что у первого, количество общественного блага $ОА$.

Если общественное благо производится в количестве $ОВ$, то частное благо производится в количестве BJ и распределяется между индивидами в количествах BE и EJ . При объеме производства общественного блага $ОС$ первому индивиду достается CF , а второму — FK частного блага.

На рис. П9 (часть (в)) представлена линия «остаточного потребления», SS . Она отображает количества частного блага, приходящегося на долю второго потребителя при тех или иных объемах производства общественного блага и фиксированном уровне благосостояния первого потребителя, заданном кривой безразличия U_1^2 (т.е., при конкретном уровне потребления им частного блага). Здесь отрезок AL равен отрезку DH , BM равен EJ , CN равен FK и т.д.

Парето-эффективное общее равновесие, очевидно, будет достигаться в ситуации, когда при указанных условиях линия SS касается какой-либо точки кривой безразличия второго индивида (например, линия U_2 и точка N на рис. П9 (в)). Эта кривая безразличия отражает максимальный уровень благосостояния, который в указанных условиях достижим для второго потребителя. Таким образом, точка N соответствует Парето-оптимальному состоянию. Положение этой точки и, следовательно, специфические характеристики данного конкретного равновесия определяются следующими обстоятельствами:

- *технологическими условиями* (кривая производственных возможностей TT);
- *предпочтениями каждого из индивидов* (их картами безразличия);
- *распределением* (выбор отдельной кривой на карте безразличия первого индивида).

В точке равновесия наклоны линий SS и кривой безразличия второго индивида совпадают. Наклон кривой SS , полученной вычитанием из кривой производственных возможностей (TT) кривой безразличия первого индивида (U_1^2), определяется, соответственно, как $(MRT - MRS_1)$, где MRS_1 — это предельная норма замещения частного блага общественным для первого индивида. Наклон кривой безразличия второго индивида, аналогично, определяется предельной нормой замещения MRS_2 .

Таким образом, в точке равновесия, где кривые SS и U_2 касаются,

$$MRT = MRS_1 + MRS_2. \quad (\text{П.13})$$

Распространяя это условие на случай более двух индивидов, получим **условие Самуэльсона**:

$$\sum_{i=1}^n MRS_i = MRT. \quad (\text{П.14})$$

Таким образом, при оптимальном объеме производства общественного блага предельная норма трансформации этого блага в частное равна сумме предельных норм замещения двух благ для всех индивидов, участвующих в их потреблении.

Аналитическое обоснование условия Самуэльсона

Как и в предыдущем параграфе, будем предполагать, что два индивида участвуют в производстве и потреблении одного частного и одного общественного блага, количества которых обозначим соответственно X и G .

X_1 — количество частного блага, потребляемое первым индивидом; $X_2 = (X - X_1)$ — количество частного блага, потребляемое вторым индивидом.

$U_1(X_1, G)$ — функция полезности первого индивида, $U_2(X_2, G)$ — функция полезности второго индивида, $W(U_1, U_2)$ — функция общественного благосостояния, $T(X, G)$ — функция трансформации. По определению, $T(X, G) = 0$.

Следует максимизировать значение функции: $W[U_1(X_1, G), U_2(X_2, G)]$ при ограничении: $T(X, G) = 0$.

Функция Лагранжа для данной задачи представляет собой:

$$W[U_1(X_1, G), U_2(X_2, G)] - \lambda T(X, G) \rightarrow \max.$$

Условия первого порядка:

$$\frac{\partial W}{\partial U_1} \cdot \frac{\partial U_1}{\partial X_1} - \lambda \frac{\partial T(X, G)}{\partial X_1} = 0. \quad (\text{П.15})$$

$$\frac{\partial W}{\partial U_2} \cdot \frac{\partial U_2}{\partial X_2} - \lambda \frac{\partial T(X, G)}{\partial X_2} = 0. \quad (\text{П.16})$$

$$\frac{\partial W}{\partial U_1} \cdot \frac{\partial U_1}{\partial G} + \frac{\partial W}{\partial U_2} \cdot \frac{\partial U_2}{\partial G} - \lambda \frac{\partial T(X, G)}{\partial G} = 0. \quad (\text{П.17})$$

Очевидно, что

$$\frac{\partial T(X, G)}{\partial X_1} = \frac{\partial T(X, G)}{\partial X_2} = \frac{\partial T(X, G)}{\partial X}.$$

Из (П.15) и (П.16) получаем:

$$\frac{\partial W}{\partial U_1} \cdot \frac{\partial U_1}{\partial X_1} = \frac{\partial W}{\partial U_2} \cdot \frac{\partial U_2}{\partial X_2} = \lambda \frac{\partial T(X, G)}{\partial X}. \quad (\text{П.18})$$

Перенесем в выражении (П.17) последний член в правую часть и разделим полученное равенство на $\frac{\partial W}{\partial U_1} \cdot \frac{\partial U_1}{\partial X_1}$:

$$\begin{aligned} \left(\frac{\partial W}{\partial U_1} \cdot \frac{\partial U_1}{\partial G} \right) / \left(\frac{\partial W}{\partial U_1} \cdot \frac{\partial U_1}{\partial X_1} \right) + \left(\frac{\partial W}{\partial U_2} \cdot \frac{\partial U_2}{\partial G} \right) / \left(\frac{\partial W}{\partial U_1} \cdot \frac{\partial U_1}{\partial X_1} \right) = \\ = \lambda \frac{\partial T(X, G)}{\partial G} / \left(\frac{\partial W}{\partial U_1} \cdot \frac{\partial U_1}{\partial X_1} \right). \end{aligned} \quad (\text{П.19})$$

Заменим во втором слагаемом левой части равенства (П.19) $\frac{\partial W}{\partial U_1} \cdot \frac{\partial U_1}{\partial X_1}$ на равное ему $\frac{\partial W}{\partial U_2} \cdot \frac{\partial U_2}{\partial X_2}$, а в правой части $\frac{\partial W}{\partial U_1} \cdot \frac{\partial U_1}{\partial X_1}$ заменим на равное ему $\lambda \frac{\partial T(X, G)}{\partial X}$. Тогда:

$$\left(\frac{\partial W}{\partial U_1} \cdot \frac{\partial U_1}{\partial G} \right) / \left(\frac{\partial W}{\partial U_1} \cdot \frac{\partial U_1}{\partial X_1} \right) + \left(\frac{\partial W}{\partial U_2} \cdot \frac{\partial U_2}{\partial G} \right) / \left(\frac{\partial W}{\partial U_2} \cdot \frac{\partial U_2}{\partial X_2} \right) = \lambda \frac{\partial T(X, G)}{\partial G} / \lambda \frac{\partial T(X, G)}{\partial X}.$$

Или:

$$\frac{\partial U_1}{\partial G} / \frac{\partial U_1}{\partial X_1} + \frac{\partial U_2}{\partial G} / \frac{\partial U_2}{\partial X_2} = \frac{\partial T(X, G)}{\partial G} / \frac{\partial T(X, G)}{\partial X}. \quad (\text{П.20})$$

Равенство (П.20) представляет собой не что иное, как условие Самуэльсона:

$$MRS_1 + MRS_2 = MRT.$$

П3. Кривая достижимых полезностей

В разделе П2 был рассмотрен вывод условия Самуэльсона с использованием модели общего равновесия. Для вывода самого условия необходимо было зафиксировать полезность первого индивида на определенном уровне. На рис. П9 (а, б) это был уровень U_1^2 . Продолжим наш анализ дальше. Что будет происходить, если полезность первого индивида будет зафиксирована на уровне U_1^1 или U_1^3 ?

Очевидно, что в этом случае на рис. П9 (в) линия SS будет лежать выше или ниже изначальной линии, и точка оптимума также будет смещаться влево или вправо. Если соединить все точки оптимума, то можно получить *контрактную кривую*, которая отражает максимальную полезность второго индивида при фиксированной полезности первого. Эта линия показана на рис. П10, на котором воспроизведена часть (в) рис. П9.

Ту же линию можно представить в других координатах, а именно, координатах полезности двух индивидов — рис. П11. Здесь по горизон-

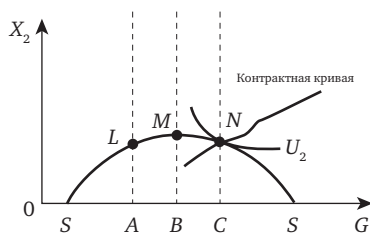


Рис. П10. Контрактная кривая

тальной оси откладывается полезность первого индивида, а по вертикальной — второго. Волнистая линия изображает **кривую достижимых полезностей** — геометрическое место точек, соответствующих уровням полезности первого и второго индивидов при заданном распределении благ между ними.

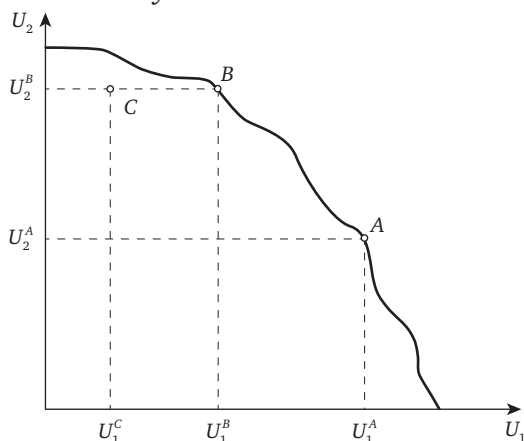


Рис. П11. Кривая достижимых полезностей

Точка N на рис. П10, соответствующая кривым безразличия U_1^2 и U_2 (рис. П9 и П10) и распределению благ ($X_1 = FK$; $G = 0C$) для первого индивида и ($X_2 = CF$; $G = 0C$) для второго индивида, будет лежать на кривой достижимых полезностей. Это может быть, например, точка A . Другие точки, лежащие на контрактной кривой (рис. П10), будут соответствовать остальным точкам на кривой достижимых полезностей (рис. П11).

Точка C , лежащая под кривой, означает, что блага распределены между индивидами неоптимально. Перераспределяя их, можно увеличить полезность обоих индивидов и перейти на кривую достижимых полезностей.

Кривая достижимых полезностей на рис. П11 построена исходя из предположения об отсутствии издержек перераспределения

и дестимулирования. При наличии таких издержек кривая достижимых полезностей может иметь другую форму, такую, например, как на рис. П12, линия P_1P_2 . Более подробно такая форма обсуждается в тексте учебника (гл. 3, параграф 3.3 и гл. 6, параграф 6.2).

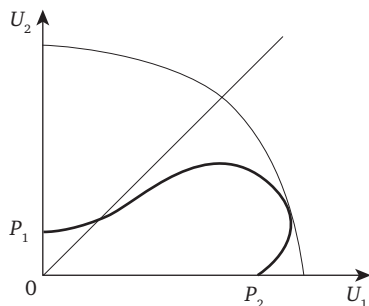


Рис. П12. Линия достижимых полезностей с учетом издержек перераспределения

П4. Налоги и DWL

В этом разделе налогообложение на товарных рынках представлено в следующей последовательности:

- 1) специфический и стоимостной налоги на конкурентном рынке;
- 2) специфический и стоимостной налоги на монопольном рынке.

Налоги на конкурентном рынке товаров. На рис. П13 представлена ситуация доналогового равновесия (точка E_0) и введение *специфического налога*. По вертикальной оси откладывается цена товара, по горизонтальной — его количество. Рассмотрим сначала случай, когда налог вводится на производителя. Тогда кривая предложения перемещается из положения S в положение S' , так как предельные издержки производства возрастают на величину налога.

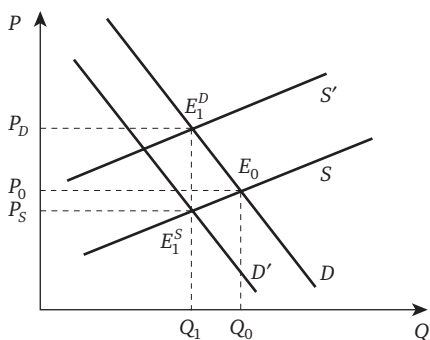


Рис. П13. Введение специфического налога на конкурентном рынке товара

Если функции спроса и предложения линейны, то изначально уравнение кривой предложения можно записать как $Q_S = c + dP$. После введения налога цена P_S , которую получает производитель за единицу товара, оказывается меньше цены P_D , уплачиваемой покупателем, на величину налога:

$$P_S = P_D - t. \quad (\text{П.21})$$

Тогда, новую функцию предложения можно записать как

$$Q_S = c + d(P_D - t). \quad (\text{П.22})$$

В случае если налог вводится на покупателя, то уплачиваемая им цена превышает цену продавца на величину налога, и кривая спроса перемещается из начального положения $Q_D = a - bP$ в новое положение

$$Q_D = a - b(P_S + t). \quad (\text{П.23})$$

Для *стоимостного налога*, представленного на рис. П.14, новые функции спроса и предложения можно записать следующим образом:

$$Q_S = c + dP_D (1 - \tau_s). \quad (\text{П.24})$$

$$Q_D = a - bP_S (1 + \tau_D). \quad (\text{П.25})$$

В формуле (П.24) налог вводится на продавца по ставке τ_s , поэтому для него цена, уплачиваемая покупателем, меньше на долю налога:

$$P_S = P_D (1 - \tau_s).$$

И наоборот, при введении налога на покупателя (формула П.25), цена, которую покупатель платит, больше цены, получаемой продавцом, вследствие действия налога (по ставке τ_D):

$$P_D = P_S (1 + \tau_D).$$

Обратим внимание, что для того, чтобы государство собрало одну и ту же сумму денег, и чтобы посленалоговые равновесные цены и количества товаров были одинаковыми, ставки стоимостного налога для покупателей и продавцов должны различаться.

Как видно из рис. П13 и П14, в результате введения налога равновесная цена покупателя растет с P_0 до P_D , а равновесная цена продавца сокращается с P_0 до P_S . Площадь прямоугольника $P_D E_1^D E_1^S P_S$ представляет собой сумму средств, собранных государством вследствие введения налога.

Эту сумму условно можно разделить на две части — уплачиваемая покупателем (верхняя часть прямоугольника) и уплачиваемая продавцом (нижняя часть прямоугольника). От чего же зависит пропорция, в которой налоговое бремя делится между экономическими агентами?

Чтобы ответить на этот вопрос, допустим, что изменения, вызываемые налогообложением, достаточно малы, чтобы считать соотношение

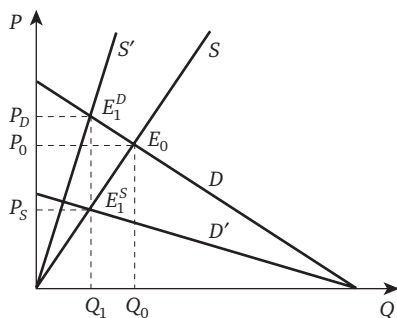


Рис. П14. Стоимостной налог на конкурентном рынке

приростов (разностей) равными соотношениям соответствующих дифференциалов.

Для специфического налога рассуждения выглядят следующим образом.

Поскольку $P_D - P_S = t$, то $dP_D - dP_S = dt$.

Изменения Q , обусловленные сдвигами кривых спроса и предложения, эквивалентны друг другу. Поэтому можно записать следующее равенство:

$$(dQ/dP_D) \cdot dP_D = (dQ/dP_S) \cdot dP_S = (dQ/dP_S) \cdot (dP_D - dt). \quad (\text{П.26})$$

Раскроем скобки:

$$(dQ/dP_D) \cdot dP_D = (dQ/dP_S) \cdot dP_D - (dQ/dP_S) \cdot dt.$$

Отсюда

$$\begin{aligned} dP_D \cdot (dQ/dP_S - dQ/dP_D) &= (dQ/dP_S) \cdot dt; \\ dP_D/dt &= (dQ/dP_S) / (dQ/dP_S - dQ/dP_D). \end{aligned} \quad (\text{П.27})$$

Поделим числитель и знаменатель правой части (П.27) на выражение Q/P , получим:

$$dP_D/dt = e_S / (e_S - e_D), \quad (\text{П.28})$$

где e_S и e_D — эластичности предложения и спроса, соответственно.

Аналогично получаем, что

$$dP_S/dt = e_D / (e_S - e_D). \quad (\text{П.29})$$

Таким образом, степень изменения цен покупателей и продавцов с введением налога определяется соотношением величин эластичностей спроса и предложения.

Как следует из формул (П.28) и (П.29), преимущество в эластичности для одного участника рынка благоприятствует перемещению налогового бремени на другого.

DWL на конкурентном рынке. Специфический и стоимостной налоги. Обратимся теперь к исследованию такого последствия налога, как *безвозвратные потери общества*.

Если на рис. П14 рассматривать совокупное сокращение излишков покупателя и продавца в результате введения налога, то оно представляет собой площадь фигуры $P_D E_1^D E_0 E_1^S P_S$. При этом прямоугольник $P_D E_1^D E_1^S P_S$ — это сумма налога, а треугольник $E_1^D E_0 E_1^S$ — безвозвратные потери излишков вследствие введения налога. Эти безвозвратные потери также называют в экономической литературе избыточным налоговым бременем, или даже буквально — «потери мертвого груза» (от англ. *deadweight loss*), и обозначают **DWL**.

Для простоты изложения предположим, что кривая предложения горизонтальна (рис. П15). Тогда, вследствие введения налога и сокращения предложения с S до S' возникают безвозвратные потери **DWL**, размер которых равен площади треугольника $E_1^D E_0 G$.

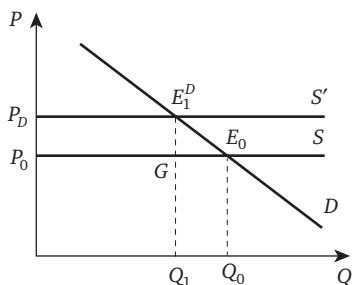


Рис. П15. **DWL** при горизонтальной кривой предложения товара

Используя формулу площади треугольника, получим:

$$DWL = (1/2) \cdot \Delta P \Delta Q, \quad (\text{П.30})$$

где ΔP и ΔQ представляют собой абсолютные изменения равновесных цен и количества товара, причем $\Delta P = t$.

Как для понимания зависимости, так и для решения практических задач прогнозирования тех потерь благосостояния, которые могут порождаться вновь вводимыми или повышаемыми налогами, желательно выразить **DWL** через величины, поддающиеся оценке до перехода из доналогового состояния в посленалоговое. Используем доналоговые значения объема продаж (Q_0) и цены (P_0), а также характеристику функции спроса. Будем полагать, что t и ΔQ достаточно малы, чтобы считать эластичность спроса (e_D) на участке изменений практически постоянной, соответствующей значению в точке E_0 . Тогда по определению эластичности $\Delta Q = e_D \Delta P Q_0 / P_0 = e_D t Q_0 / P_0$. Для удобства расчетов все значения изменений и коэффициентов эластичности берутся по модулю. Подставляя значение ΔQ в (П.30), получим:

$$DWL = (1/2)(e_D \Delta P_D Q_0 / P_0) \Delta P. \quad (\text{П.31})$$

Подставляя t , получаем:

$$DWL = (1/2)e_D t^2 Q_0 / P_0. \quad (\text{П.32})$$

Если налог является не специфическим, а стоимостным со ставкой τ , то ΔP можно выразить как τP_0 , и тогда подстановка в (П.31) дает:

$$DWL = (1/2)e_D \tau^2 Q_0 P_0. \quad (\text{П.33})$$

Обратимся теперь к более общей ситуации, изображенной на рис. П13, т.е. примем во внимание, что в большинстве случаев избыточное налоговое бремя фактически складывается из потерь не только излишка потребителя, но и излишка производителя. Это значит, что надо оценивать площадь всего треугольника $E_1^D E_0 E_1^S$. Будем по-прежнему использовать допущения, что величины t и ΔQ малы, так что можно считать эластичности спроса (e_D) и предложения (e_S) в любой точке интересующего нас интервала близкими к тем, которые имели место в точке доналогового равновесия, а $E_1^D E_0$ и $E_0 E_1^S$ будем рассматривать как отрезки прямых.

Разобьем треугольник $E_1^D E_0 E_1^S$ на два меньших треугольника, соответствующих безвозвратным потерям излишка покупателя и продавца. Площадь верхнего треугольника описывается выражением (П.31). Площадь нижнего треугольника вычисляется аналогично. Она составляет:

$$(1/2)e_S (\Delta P_S)^2 Q_0 / P_0. \quad (\text{П.34})$$

Величину DWL можно представить как сумму (П.31) и (П.34). Вместе с тем вновь подчеркнем, что практически значима способность определять DWL как функцию ставки налога и особенно возможность давать априорные оценки, когда рассматриваются варианты налоговых нововведений. Значения ΔP_D и ΔP_S можно непосредственно зафиксировать после введения налога. Однако желательно было бы заменить их величинами, поддающимися определению до того, как налог введен. Ранее было показано, что величины ΔP_D и ΔP_S однозначно определяются (при конкурентном характере рынка) соотношением эластичностей спроса и предложения (формулы (П.28) и (П.29)). Это дает возможность осуществить замену, зная величины t , e_D , e_S , а также начальные значения объема продаж и цен: Q_0 и P_0 .

Мы знаем, что $\Delta P_D = \Delta Q P_0 / Q_0 e_D$, а $\Delta P_S = \Delta Q P_0 / Q_0 e_S$. Между тем, $\Delta P_D - \Delta P_S = t$. Таким образом:

$$t = \Delta Q P_0 / Q_0 e_D - \Delta Q P_0 / Q_0 e_S = (\Delta Q P_0 / Q_0) (e_S - e_D / e_S e_D).$$

Следовательно, $\Delta Q = t [e_S e_D / (e_S - e_D)] (Q_0 / P_0)$.

Нас интересует площадь треугольника $E_1^D E_0 E_1^S$, которую теперь можно определить как $(1/2)t\Delta Q$. Итак, получаем следующую формулу для оценки DWL :

$$DWL = (1/2)t^2 [e_s e_D / (e_s - e_D)] (Q_0 / P_0). \quad (\text{П.35})$$

Если вместо специфического налога применяется стоимостной, формула (П.35) может быть модифицирована так же, как это было сделано при переходе от выражения (П.32) к формуле (П.33). Если $(P_1 - P_0)$ невелико, в (П.33) можно заменить t^2 на $(\tau P_0)^2$:

$$DWL = (1/2)\tau^2 [e_s e_D / (e_s - e_D)] (Q_0 \cdot P_0). \quad (\text{П.36})$$

Таким образом, мы определили зависимость избыточного налогового бремени от размеров налога, а также эластичностей спроса и предложения. Наиболее примечательно в полученных формулах то, что величина DWL пропорциональна квадратам t и τ , т.е. при увеличении налога DWL растет опережающим темпом по сравнению с доходами государства.

Очевидно, что выведенные формулы верны лишь при **сделанных нами допущениях** о линейности функций спроса и предложения и небольших величинах изменений цен и количества, что ведет к постоянству величин эластичностей спроса и предложения. Однако очевидно и то, что освобождение от этих допущений ведет лишь к усложнению зависимостей, но не к изменению их характера.

Вместе с тем представленные выше формулы имеют не только иллюстративное значение. На практике, определяя потенциальные чистые потери от изменений в налогообложении, нередко имеет смысл пользоваться именно наиболее простыми, огрубленными подходами к оценке. Когда масштаб изменений невелик, такие приближения, как использованы выше, снижая требования к исходным данным и упрощая вычисления, в то же время не слишком значительно влияют на результат. Если же речь идет об очень серьезных изменениях (например, вводимый налог столь велик, что можно ожидать уменьшения продаж в два—три раза), то весьма сложной проблемой становится прежде всего прогнозирование посленалоговых значений Q и P , а не только оценка величины DWL как такового.

Налоги на монополизированном рынке. В гл. 5 учебника рассматривается распределение налогового бремени между покупателем и продавцом на монополизированном рынке для случая горизонтальной кривой предельных издержек (см. рис. 5.6 и соответствующий текст).

Что изменится, если отказаться от предположения о постоянстве предельных издержек? На рис. П16 линии MC и $(MC + t)$, как и на рис. 5.6, соответствуют постоянным предельным издержкам,

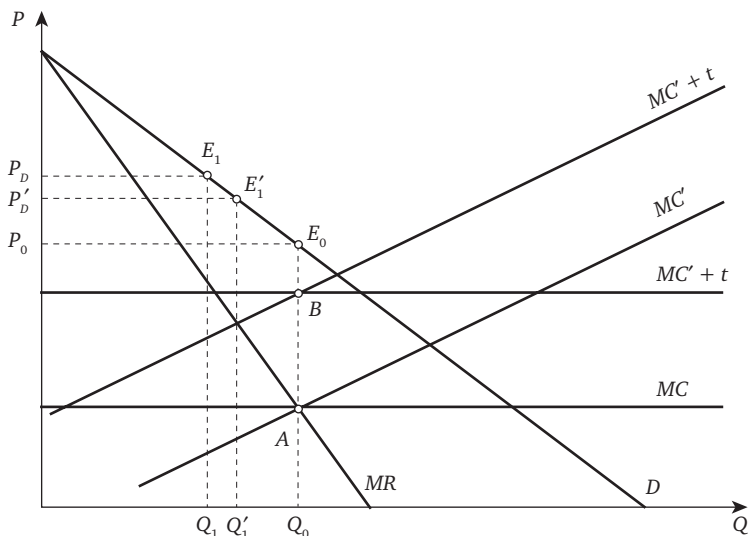


Рис. П16. Специфический налог на монополизированном рынке

а линии MC' и $(MC' + t)$ — предельным издержкам, возрастающим с увеличением Q . В обоих случаях предполагается одно и то же доналоговое равновесие E_0 в точке равенства предельного дохода MR предельным издержкам MC (или MC') и специфический налог в размере t , так что линии MC и MC' проходят через точку A , а линии $(MC + t)$ и $(MC' + t)$ — через точку B .

Посленалоговое равновесие при постоянном значении MC достигается в точке E_1 , а при предельных издержках, соответствующих MC' , — в точке E_1' . Этим точкам отвечают цены покупателей P_D и P_D' . Хорошо видно, что, чем круче линия MC' , т.е. чем менее гибко поведение монополиста, тем меньшее сокращение выпуска (с Q_0 до Q_1') вызывает налог. Соответственно тем меньше повышается цена (с P_0 до P_D').

Таким образом, при линейной функции спроса и возрастающих предельных издержках монополист способен переместить на покупателя меньше половины налогового бремени. Другими словами, $\Delta P_D < 1/2t$.

Если функция спроса обладает постоянной эластичностью, то положение покупателя оказывается гораздо хуже. На рис. П17 показано введение специфического налога на монополиста при горизонтальной кривой предельных издержек.

Для монополиста предельный доход непосредственно зависит от величины эластичности спроса на его продукцию: $MR = P(1 + 1/e_D)$. Естественно полагать, что $e_D < -1$. Иными словами, речь идет о нормальном товаре, а монополист выбирает такую точку равновесия, чтобы предельный доход был как минимум неотрицательным.

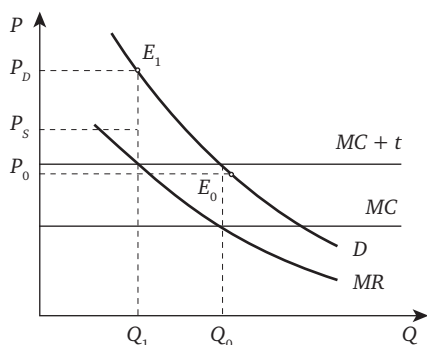


Рис. П17. Налог на товар с постоянной эластичностью спроса

Если бы выполнялось условие $0 > e_D > -1$, то $1/e_D < -1$, а следовательно, $(1 + 1/e_D) < 0$. Тогда и $MR = P(1 + 1/e_D) < 0$.

Обозначим сумму $(1 + 1/e_D)$ символом z . Очевидно, $0 < z < 1$. Поскольку в состоянии равновесия $MR = MC$, прирост Δz под влиянием налога составляет t , а прирост цены ΔP равен t/z . Следовательно, при постоянной эластичности спроса цена на монополизированном рынке возрастает больше, чем на величину налога.

П5. Чистая приведенная стоимость

Для расчета чистой приведенной стоимости проекта (*NPV*, *Net Present Value*) используется следующая формула

$$NPV = \sum_{i=1}^n \frac{B_i - C_i}{(1+r)^i} - C_0, \quad (\text{П.37})$$

где B_i — выгоды, которые приносит проект в i -м году; C_i — издержки проекта в i -м году (в том числе C_0 — первоначальные инвестиции в нулевом году); n — число лет реализации проекта; r — ставка (норма) дисконтирования.

Выгоды и издержки измеряются в денежном выражении.

Дисконтированием называется процесс приведения будущей стоимости к настоящему (текущему) периоду. Чтобы узнать сегодняшнюю ценность (*PV*) будущего финансового потока (*FV*) в году n , необходимо вычислить величину, которая, будучи инвестирована сегодня под ставку процента r , принесла бы через n лет тот же доход, что и будущий финансовый поток. Если в расчетах используются номинальные денежные потоки, то ставка дисконтирования должна быть также номинальной. Если же используются реальные денежные потоки, то и ставка дисконтирования должна быть реальной.

Таким образом, $FV = PV \cdot (1+r)^n$, или $PV = \frac{FV}{(1+r)^n}$. (П.38)

Если рассматривать последовательность денежных потоков, возникающих в разные периоды, то их текущая приведенная стоимость может быть рассчитана по формуле

$$PV = \frac{FV_1}{(1+r)} + \frac{FV_2}{(1+r)^2} + \frac{FV_3}{(1+r)^3} + \dots + \frac{FV_n}{(1+r)^n} = \sum_{i=1}^n \frac{FV_i}{(1+r)^i}. \quad (\text{П.39})$$

Чистая приведенная стоимость представляет собой сумму дисконтированных чистых денежных потоков (т.е. разностей получаемых от проекта выгод (B_i) и затрат (C_i), необходимых для функционирования проекта в году i).

В первые годы осуществления проекта (например, в период запуска или наладки производства) выгоды B_i , могут быть равны нулю при высоком уровне издержек. В некоторые другие периоды нулевыми могут оказаться издержки, хотя обычно какой-то уровень текущих затрат необходим для поддержания проекта до его завершения. Поэтому, в первое время разность ($B_i - C_i$) может быть отрицательной, а затем становится положительной.

При прочих равных условиях, чем выше норма дисконтирования r , т.е. чем большее предпочтение отдается нынешним выгодам перед будущими, тем менее привлекательными выглядят проекты, приносящие отдачу лишь в отдаленной перспективе.

Необходимым условием принятия проекта к реализации является положительное значение NPV . Если же $NPV < 0$, то дисконтированные выгоды от проекта оказываются меньше дисконтированных затрат, следовательно, проект начинать не следует.

Другой способ оценки эффективности проектов — расчет *внутренней нормы отдачи* (IRR — *internal rate of return*). Она представляет собой ставку дисконтирования, при которой $NPV = 0$. Если IRR больше процентной ставки, выбранной в качестве ориентира (в качестве которого может выступать средневзвешенная стоимость капитала компании, банковская процентная ставка и т.п.), то проект может быть принят к реализации. Более низкое значение IRR свидетельствует о том, что ожидаемая отдача от проекта меньше отдачи от альтернативного использования денежных средств.

Покупайте наши книги:

В офисе издательства «ЮРАЙТ»:

111123, г. Москва, ул. Плеханова, д. 4а,
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru, www.urait.ru

В логистическом центре «ЮРАЙТ»:

140053, Московская область, г. Котельники, мкр. Ковровый, д. 37,
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru, www.urait.ru

В интернет-магазине «ЮРАЙТ»: www.urait-book.ru,
e-mail: order@urait-book.ru, тел.: (495) 742-72-12

Для закупок у Единого поставщика в соответствии
с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ обращаться
по тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru, vuz@urait.ru

**Новые издания и дополнительные материалы доступны
в электронной библиотечной системе «Юрайт»
biblio-online.ru**

Учебное издание

ЭКОНОМИКА ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

Под редакцией *Л. И. Яковсона, М. Г. Колосницыной*

Учебник для вузов

Формат 60×90 ¹/₁₆.

Гарнитура «CharterITS». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 34,88. Тираж 1000 экз. Заказ №

ООО «Издательство Юрайт»

111123, г. Москва, ул. Плеханова, д. 4а.
Тел.: (495) 744-00-12. E-mail: izdat@urait.ru, www.urait.ru