

ЛЕКЦИОННЫЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ

Экономика общественного сектора: государственные расходы

Колосницyna М.Г.

В предыдущем номере журнала были опубликованы две лекции из курса «Государственные расходы», составляющего часть общего курса «Экономика общественного сектора» для студентов магистратуры ГУ ВШЭ. Первая лекция была посвящена проблемам расходов по поддержке предприятий и отраслей частного сектора экономики, вторая – социальному страхованию. В этом выпуске мы завершаем раздел «Государственные расходы», публикуя еще три лекции названного цикла. Две из них также рассматривают конкретные направления государственных расходов в рыночных экономиках – программы социальной помощи и жилищные программы. Последняя лекция посвящена более общей проблеме – росту государственных расходов в экономике.

Лекция 3

Программы социальной помощи

1. Теоретическое обоснование государственного вмешательства. Условия эффективности социальных пособий

Программы пособий по социальной помощи, в отличие от социального страхования, не предполагают предварительных взносов со стороны получателей. Чем вызвана необходимость социальных пособий?

В любой экономике всегда есть группы людей, чей доход очень низок, несмотря на существующую систему социального страхования. К ним относятся:

- те, кто получает выплаты по соцстрахованию ниже прожиточного минимума;
- те, кому не положены выплаты по соцстрахованию, так как они не вносили взносы (например безработный или пожилой человек, которые никогда не работали);
- те, на кого в данный момент не распространяются выплаты по соцстрахованию (например низкооплачиваемый работающий отец большой семьи).

Колосницyna М.Г. – к.э.н., доцент ГУ ВШЭ, заместитель заведующего кафедрой государственного управления и экономики общественного сектора.

Ни одна из названных категорий граждан не может рассчитывать на услуги частных страховых фирм (риск бедности, связанной с многодетностью, безработицей и инфляцией, не страхуем).

Поэтому даже увеличение выплат по социальному страхованию не решит проблему бедности, по крайней мере в последних двух случаях.

Если же государство не помогает названным группам населения, оставляя их жить в нищете, возникают как проблемы социального неравенства, так и потери экономической эффективности. Они могут проявляться в социальной напряженности и росте преступности, в плохом питании (голоде) в бедных семьях, что, в свою очередь, снижает продуктивность нынешних работников, отражается на здоровье детей и взрослых, а также на качестве будущей рабочей силы. Все эти соображения аргументируют вмешательство государства с позиций как равенства, так и эффективности. Пособия по социальной помощи (поддержка доходов) занимают значительную долю в государственных расходах многих стран мира.

Таблица 3.1.

Государственные социальные расходы в 1999 г., в % от ВВП

Страна	Всего расходов	в том числе:			
		пенсии	здравоохранение	поддержка дохода	прочие
Австралия	18,1	4,6	6,0	5,9	1,6
Австрия	25,4	13,0	5,2	5,8	1,5
Франция	29,6	12,4	6,5	7,4	3,3
Швеция	33,3	8,8	9,4	7,2	7,9
Германия	26,6	11,0	4,7	8,1	2,7
Среднее по ЕС	25,3	9,6	6,7	6,2	2,8
США	16,0	6,6	2,4	6,5	0,5

Источник: OECD, 2000.

Как определить, будут ли пособия по социальной помощи, выплачиваемые без учета вклада получателей, эффективными?

- Во-первых, нужно оценить уровень (размер) пособия. Для этого надо знать, дает ли выплачиваемая денежная сумма возможность приобрести необходимый минимум товаров и услуг. Кроме того, здесь возникает проблема стигматизации: в результате получения пособия жизненный уровень индивида (в терминах полезности) может сокращаться.

- Во-вторых, нужно оценить, насколько пособия достигают целевой группы (т.е. бедных семей). Таргетирование имеет два аспекта:

- вертикальная эффективность, что означает отсутствие в системе «утечек», т.е. ситуации, когда пособия получают не нуждающиеся семьи;

- горизонтальная эффективность, что означает отсутствие «провалов», т.е. ситуации, при которых не все нуждающиеся семьи охвачены программой. Такая возможность может быть заложена в самой программе, или же не все, на кого программа рассчитана, фактически заявляют желание в ней участвовать.

- В-третьих, нужно оценить издержки программы. Речь идет как о расходах на собственно пособия, так и о сопутствующих административных расходах.

2. Таргетирование социальной помощи: основные подходы

Пособия с проверкой нуждаемости

Отличие этих пособий в том, что они фокусируются на уровне дохода (используется критерий нуждаемости). Пособие получает семья, обратившаяся за помощью и подтвердившая документально свой уровень дохода. Если среднедушевой доход семьи оказался ниже установленного минимума, назначается пособие.

Преимущества такого подхода достаточно очевидны [40]:

- меньше провалы и утечки при выплате пособий;
- отдельно можно выделить те семьи, в которых нужда острее, чем в остальных, и дифференцировать размер пособий соответственно.

Недостатки этой схемы:

- ее дороговизна (высокие административные издержки, прежде всего, дороги сами процедуры оценки дохода);
- демотивация (труда, сбережений);
- стигматизация (отрицательная полезность такого рода пособий для многих получателей) [38].

Категориальные пособия

В отличие от предыдущих, эти пособия фокусируются на причине бедности, устанавливаются на основе принадлежности индивида (семьи) к какой-либо определенной социальной или демографической группе (категории), например: многодетные семьи, инвалиды войны.

Преимущества этой схемы:

- демотирующий эффект подобных пособий минимален;
- меньше тех, кто отказывается участвовать в программе (слабее стигматизация);
- ниже административные расходы.

Недостатки [2, 12, 36]:

- провалы (не все нуждающиеся охвачены социальной помощью);
- утечки (категориальные пособия часто попадают в относительно обеспеченные семьи).

Самотаргетирование

Относительно новый подход. Сигналом для выплаты пособия в этом случае становится поведение самого потенциального получателя.

Виды помощи: субсидии цен (дешевые продукты невысокого качества, бесплатные ночлежки и уличные кухни); пособия с условием выполнения определенного рода работы. Считается, что человек, у которого нет действительно острой необходимости в получении социальной помощи, не будет претендовать на такие пособия.

Преимущества:

- нет утечек.

Недостатки:

- ограниченный набор благ с низкой эластичностью спроса (для субсидий цен);

- провалы (например инвалиды, которые, в принципе, не могут работать, не получают пособия с условием работы);
- стигматизация (особенно ярко выражена в этом случае).

3. Пособия с проверкой нуждаемости

Как уже отмечалось, для этого вида пособий характерна горизонтальная неэффективность (провалы в системе помощи). Они возникают как вследствие незнания (недостаток информации о действующих программах), так и ввиду трудности в получении (оформлении) пособия, а также стигматизации (фактический охват бедных семей даже в европейских странах с хорошо развитой системой социальной защиты составляет 70–75%).

Система построена так, чтобы (после некоторого фиксированного минимума самостоятельного дохода) каждая единица дополнительного дохода сокращала пособие на единицу. Это фактически равносильно стопроцентному неявному налогу на зарплату. Пособия, действительно, оказываются недоступными для обеспеченных семей.

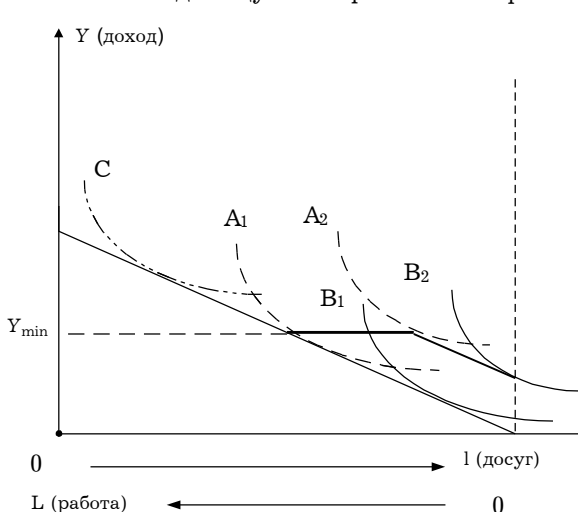


Рис. 3.1. Введение пособий с проверкой нуждаемости и углубление дифференциации доходов

Рассмотрим ситуацию подробнее с помощью рис. 3.1. Здесь представлены кривые безразличия трех индивидов – А, В и С – в координатах труд-досуг. Много работающий и зарабатывающий индивид С не изменит своего поведения (индивидуального предложения труда) при введении пособия (индивидуального предложения труда) при введении пособия. Бюджетное ограничение при введении пособия становится ломаной линией: пособие Y_B выплачивается вплоть до достижения уровня суммарного дохода Y_{min} , затем его выплата сокращается пропорционально приращению заработка (новое бюджетное ограничение выделено жирной линией).

В результате оба индивида – А и В – станут работать меньше (В не будет работать вовсе) и повысят одновременно свою полезность за счет роста как дохода, так и продолжительности досуга.

Здесь мы наглядно наблюдаем две важные проблемы, возникающие в связи с введением пособий по нуждаемости – ловушку бедности (А – человек, уже работая, не имеет стимулов больше работать и зарабатывать) и ловушку безработицы (В – человеку вообще нет смысла искать работу, если есть пособие).

Однако такая система создаст другие проблемы. В частности, демотивирующий эффект в отношении предложения труда и фактическое четкое разделение на группы людей, содержащих свои семьи самостоятельно, и тех, кто полностью зависит от пособий.

Однако такая система создаст другие проблемы. В частности, демотивирующий эффект в отношении предложения труда и фактическое четкое разделение на группы людей, содержащих свои семьи самостоятельно, и тех, кто полностью зависит от пособий.

4. Категориальные пособия

Эта система использует индикаторы бедности, которые легче выявить, чем оценить доходы. Однако, чтобы система категориальных пособий была действительно эффективной, необходимо выполнение трех важных условий в отношении избранного индикатора. Рассмотрим это на простом примере, который приводит в своей книге Н. Барр [5].

Известно, что в некоторой экономике:

- только рыжие бедны;
- все рыжие бедны;
- не существует краски для волос.

Тогда цвет волос – условие необходимое и достаточное для выплаты пособия нуждающимся. Нет провалов, т.е. достигается горизонтальная эффективность (только рыжие бедны); нет утечек, т.е. налицо вертикальная эффективность (все рыжие бедны). Нет демотивирующих эффектов и возможности для обмана или оппортунистического поведения (нет краски для волос). Административные расходы низки, так как индикатор бедности очевиден и легко выявляется.

Таким образом, обобщая этот пример, мы можем сказать, что при построении системы категориальных пособий индикаторы должны:

- хорошо коррелировать с уровнем бедности (экзогенно);
- быть независимыми (вне контроля со стороны получателей);
- легко поддаваться наблюдению (измерению).

На практике эти условия трудно выполнимы (чтобы совсем не было утечек и провалов). Хотя при категориальном подходе можно добиться минимального демотивирующего эффекта, особенно для групп с низкой эластичностью предложения труда (многодетные матери, пенсионеры, инвалиды), так как пособие не связано с уровнем трудового дохода. Кроме того, стигматизация минимальна, так как пособия «полагаются» всем представителям определенной группы.

5. Интеграция налогов и пособий: модель негативного подоходного налога

Дальнейшим развитием идеи пособия с проверкой нуждаемости стала интеграция налогов и пособий – схема отрицательного подоходного налога (или минимального гарантированного дохода МГД, или социального дивиденда) [16, 5].

Эта схема принимает во внимание то очевидное обстоятельство, что группы налогоплательщиков и получателей пособий значительно пересекаются: многие индивиды, получающие пособия, одновременно платят налоги. Это, с одной стороны, создает дополнительные административные расходы в системе государственных финансов, а с другой стороны – дает возможность объединить два названных инструмента для построения эффективной системы социальной помощи.

Идея отрицательного подоходного налога красива своей простотой. Каждому индивиду в экономике выплачивается гарантированный (единый) минимум дохода, и этот минимум вычитается из обязательной суммы налогов. Таким образом, те граждане, чей доход низок или близок к нулю, фактически получают пособие, а те, кто много работает и зарабатывает, сокращают сумму выплачиваемого налога на фиксированную величину (см. рис. 3.2а).

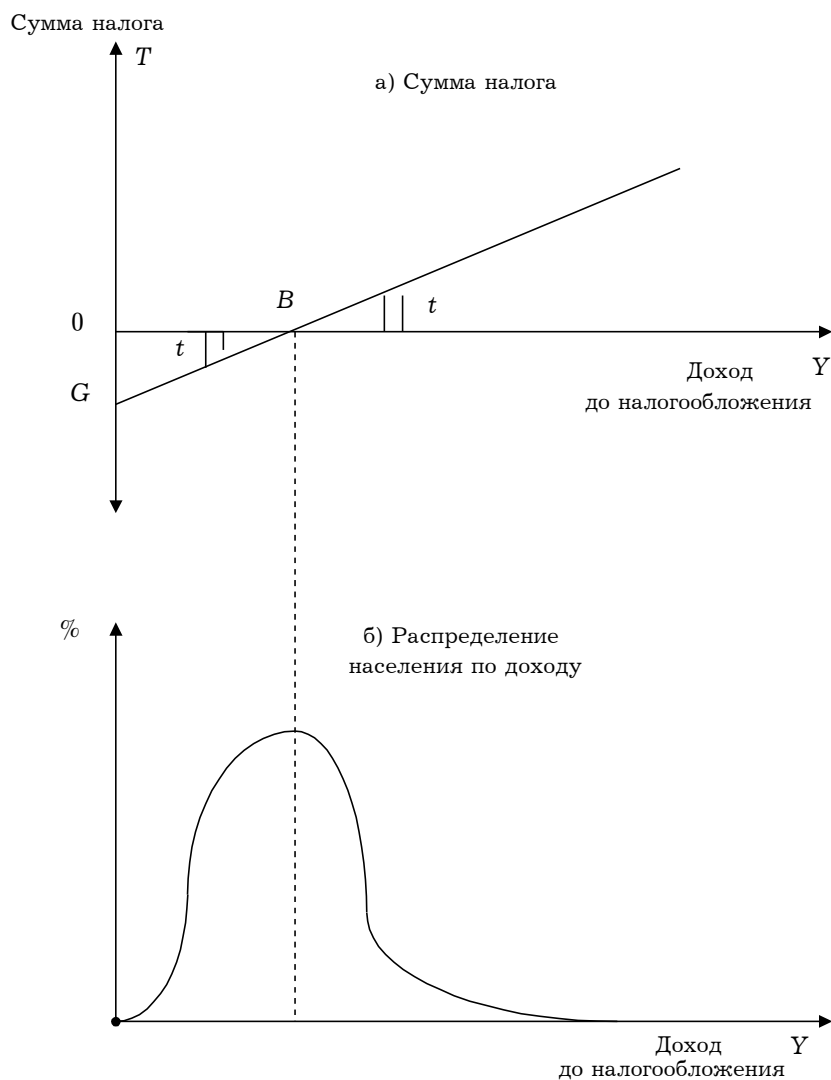


Рис. 3.2. Модель негативного подоходного налога

Формально модель негативного подоходного налога можно записать следующим образом:

$$(1) \quad T = t(Y - B),$$

$$(2) \quad T = tY - G,$$

$$(3) \quad G = tB,$$

где G – минимальный гарантированный доход (МГД),

B – пороговое значение дохода, после которого человек фактически начинает платить налог;

Y – доход до налогообложения;
 t – ставка налогообложения;
 T – сумма выплачиваемого налога.

Очевидные достоинства этой схемы:

- Не нужна проверка доходов – каждый получает величину гарантированного дохода автоматически, а затем платит налоги. Сокращаются административные расходы по проверке доходов.
- Исключена стигматизация, так как схема универсальна (охватывает все население).
- Нет ловушки бедности (выгодно работать и зарабатывать больше, так как МГД не изымается с ростом зарплат).
- МГД – эффективное средство перераспределения доходов (сглаживания неравенства).

Однако у модели негативного подоходного налога есть и недостатки.

Варьируемые параметры модели (B , G , t) ставят перед политиками и экономистами сложный выбор. Чтобы поддержать высокий уровень G , нужно повышать налоговую ставку t .

Это, в свою очередь, может иметь демотивирующие эффекты (сокращение предложения труда, инвестиций). При этом, однако, нужно поддерживать величину B на относительно низком уровне, чтобы пособие было целенаправленным, т.е. чтобы выгоду от него получали именно низкодоходные группы.

Таким образом, схема МГД должна обеспечивать одновременно высокий гарантированный доход, относительно низкую предельную ставку налогообложения и низкое пороговое значение дохода B .

Одновременно достичь этих целей вряд ли возможно, во всяком случае, при значительной доле бедных семей в экономике. Распределение населения по уровню среднедушевого денежного дохода и заданный уровень порогового дохода показывают, какая часть населения фактически финансирует эту схему (см. рис. 3.2б).

Расчеты, проведенные для Великобритании Барром и Аткинсоном [5], показывают, что для достижения прожиточного минимума ($G = Y_{min}$) нужно установить ставку подоходного налога на уровне 50–60%, что, безусловно, мало реально (во всяком случае, будет иметь значительный демотивирующий эффект).

Вместе с тем возможно и практически уже реализовано применение данной схемы в небольших масштабах, т.е. с установлением значения G на уровне значительно ниже уровня бедности. Это не решает полностью проблемы, однако и не накладывает непосильных налоговых обязательств на относительно обеспеченных налогоплательщиков.

6. Помощь «через работу»

Очень популярный в последние десятилетия подход к социальной помощи – помощь «через работу» (welfare to work) [21]. Идея заключается в том, что индивид не получает помощь даром, но должен ее заработать. Почему важно условие трудовой деятельности? Во-первых, безработица как таковая в большинстве случаев становится источником бедности (наблюдается высокая корреляция бедности и безработицы). Во-вторых, она имеет отрицательные последствия для индивида как личности (коррозия человеческого капитала). И наконец, это дополнительная

нагрузка для госбюджета (содержание служб занятости, выплата пособий по безработице, расходы на обучение и переобучение безработных).

Что может быть сделано, чтобы больше людей сами зарабатывали себе на жизнь?

- Рост минимальной заработной платы, регулируемой государством, может ранее низкооплачиваемую работу сделать более привлекательной.
- Финансируемые за счет госбюджета детские дошкольные учреждения и школы дают возможность работать женщинам, увеличивая доход семьи.
- Целевая помощь для отдельных (социально ущемленных) групп: активизация поиска работы, case-management, целевое обучение, субсидии нанимателям.
- Повышение гибкости рынка труда, что позволяет в целом повысить занятость, особенно за счет ее временных форм, неполной занятости и т.п.
- Инвестиции в человеческий капитал со стороны государства – разнообразные программы профессионального образования, переобучения, повышения квалификации.
- И наконец, нельзя забывать о макроэкономической политике – поддержание макроэкономической стабильности и обеспечение экономического роста влияют не только на общие показатели экономики, но и на возможность работать и зарабатывать для каждого гражданина.

Лекция 4

Государственное обеспечение частными благами: жилищные программы

1. Простая модель рынка жилья и обоснование государственного вмешательства

Вот уже более восьмидесяти лет, начиная с 20-х гг. прошлого века, все цивилизованные государства Западной Европы, а вслед за ними – и остальные страны, считают своей обязанностью регулировать рынки жилья. Так называемое социальное, или некоммерческое, жилье составляет в развитых странах значительную долю жилищного фонда (см. табл. 4.1). В России, несмотря на масштабную приватизацию городских квартир, проводившуюся в 1990-е гг., доля государственного и муниципального жилья все еще составляет около трети жилищного фонда, а квартплата дотируется государством, в том числе и в приватизированных квартирах. В 2000 г. из государственного бюджета страны на жилищно-коммунальное хозяйство было выделено почти 200 млрд. руб., или более 10% от общей суммы расходов консолидированного бюджета. В разных странах используют самые разнообразные способы вмешательства – субсидии производителей и потребителей, в том числе в форме налоговых льгот, законодательное регулирование и т.п. Чем вызвана необходимость подобного вмешательства на этом рынке, где реализуемые товары и услуги вряд ли могут быть отнесены к разряду общественных благ?

Таблица 4.1.

**Доля социального жилья в жилищном фонде страны
(начало 1990-х гг.)**

Страна	Доля, %
Австрия	20
Бельгия	7
Великобритания	25
Германия	15
Дания	18
Нидерланды	44
Финляндия	15
Франция	17
Швеция	22

Источник: [28, с. 187].

Действительно, жилье не может быть охарактеризовано как неделимое благо, неисключаемость в потреблении также ему не свойственна. В таком случае должен существовать частный рынок, и на нем должна устанавливаться равновесная цена, при которой рынок действует эффективно. Однако есть ряд обстоятельств, препятствующих достижению эффективности на рынках жилья [5, 9]. Чтобы понять, чем это вызвано, рассмотрим сначала простую модель рынка жилья (рис. 4.1).

На левом графике по горизонтальной оси откладывается «запас» жилья, т.е. тот фиксированный объем жилищного фонда, который существует в экономике в некоторый момент, на правом графике – строительство нового жилья, т.е. прирост жилого фонда. Пусть в некоторый нулевой момент на рынке жилья установилось равновесие спроса и предложения (D_1 и SRS_1), равновесные объем и цена равны соответственно, Q^* и p^* .

Установившаяся на рынке цена p^* уравнивает спрос и предложение и стимулирует строительство нового жилья в объеме q^* , с тем чтобы компенсировать «естественную убыль» жилищного фонда. Таким образом, поддерживается постоянный запас жилья, и рынок остается в состоянии равновесия. Если же на рынке наблюдается рост спроса (кривая D сдвигается вправо-вверх), цена жилья быстро возрастает до значения p_1 , так как предложение жилья в краткосрочном периоде низкоэластично (кривая SRS_1). Такой рост цены – сигнал для строителей, и через некоторое время на рынок поступает новый объем жилья в размере q_1 . Предложение жилья увеличивается (кривая SRS_2), и цена его соответственно снижается. Так происходит до тех пор, пока на рынке не установится новое равновесие при прежней цене. Мы видим, что в долгосрочной перспективе равновесная цена жилья стабильна, она уравнивает спрос и предложение, и рынок работает эффективно (кривая предложения в пределе горизонтальна – LRS).

Вместе с тем эта простая модель рынка не учитывает ряда обстоятельств, которые и делают необходимым государственное вмешательство. Во-первых, эффективное функционирование любого рынка предусматривает наличие совершенной информации. В случае, когда покупатели приобретают какой-то товар (услугу) постоянно, и товар этот достаточно однороден, наличие подобной информации не является проблемой. Однако жилье люди, как правило, покупают нечасто, и

само по себе жилье очень неоднородно по всем своим характеристикам, поэтому потребители не обладают полной информацией о ценах на этом рынке. С другой стороны, те агенты (строители и собственники жилья, риэлторские фирмы, маклеры), которые действуют на этом рынке, сами прежде всего заинтересованы в росте цен, и им выгодно искажать информацию.

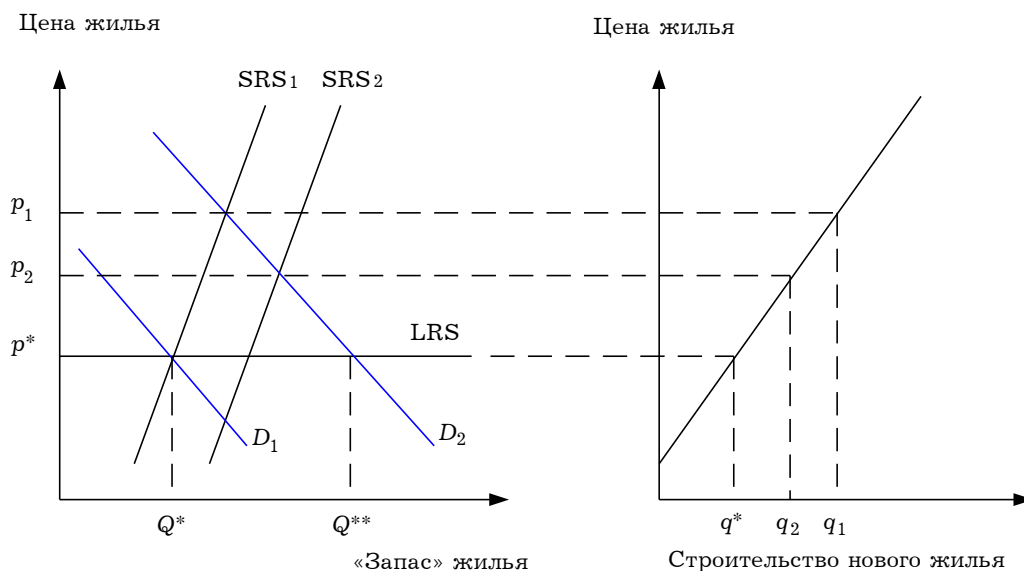


Рис. 4.1. Простая модель конкурентного рынка жилья

Несовершенство этого рынка вызвано также спецификой самого товара: мы видели на примере простой модели, что рынок далеко не сразу приходит в состояние прежнего равновесия в результате резких колебаний спроса, ведь сам по себе строительный цикл достаточно продолжителен. Значит, в отдельные периоды мы можем наблюдать резкое повышение цен и дефицит на этом рынке. Кроме того, многие исследователи отмечают наличие монопольной власти арендодателей (владельцев жилья, сдающих его жильцам). Специфика рассматриваемого товара состоит в том, что люди со временем привыкают к своему жилищу, простая кирпичная коробка становится для них в некоторый момент действительно домом. Они привыкают к окружению, дети ходят в соседнюю школу, некоторые даже меняют работу, чтобы быть ближе к дому, знакомятся с соседями, привыкают делать покупки в определенных магазинах, прогуливать собаку в ближайшем парке и т.п. Поэтому ценность данного конкретного дома (квартиры) для его жильца возрастает за счет этих субъективных факторов и превышает рыночную стоимость. Арендодатель легко пользуется этим обстоятельством, повышая квартплату — он выступает в данном случае в качестве естественного монополиста.

Несовершенство рынка жилья может быть также следствием несовершенства рынка капитала — ведь в большинстве случаев при покупке дома или квартиры люди вынуждены пользоваться кредитом. Если кредитные рынки недостаточно развиты, если условия кредита дискриминационны для отдельных групп населения, это значительно сокращает возможности потребителей.

Другое несовершенство рынка, о котором обычно говорят в связи с необходимостью государственного вмешательства, – наличие внешних эффектов, или экстерналий. Они возникают, когда состояние одного дома (квартиры) влияет на окружающее жилье. И наоборот, окружение может повлиять на ценность одного отдельного взятого жилища. Причем эти экстерналии могут быть как негативными, так и позитивными. Например, строительство современного красивого здания или реставрация старого дома могут повысить цену жилья на всей этой улице, и далее, по цепочке, привлекут более обеспеченных новых владельцев в соседние дома, которые, в свою очередь, проведут ремонт и благоустройство. По такой же схеме действует и негативный внешний эффект – достаточно одному-двум домам на улице обветшать и разрушиться, как снижается цена соседних зданий, владельцам становится невыгодно вкладывать деньги в ремонт и т.д. Так целый городской район постепенно превращается в трущобы. Очевидно, что частные рынки не способны справиться с этой проблемой.

И наконец, последнее, но, пожалуй, наиболее важное обстоятельство – частные рынки жилья не в состоянии решить проблему неравенства или справедливости. Даже отвлекаясь от того факта, что цены на рынках жилья часто поднимаются значительно выше равновесного уровня, реагируя на рост спроса, мы должны признать, что и равновесная цена жилья всегда может оказаться слишком высокой для отдельных категорий потребителей. В этом смысле задача обеспечения всех членов общества жильем в рамках некоторого минимального стандарта есть не что иное, как часть более общей проблемы борьбы с бедностью и неравенством. Жилье относится, по мнению многих, к благам с особой социальной значимостью (*merit goods*), что также делает его объектом государственного вмешательства.

2. Методы государственного вмешательства: регулирование, производство и финансирование. Формы субсидий

Методы государственного регулирования жилья многочисленны и разнообразны, но в самом общем виде их можно сгруппировать следующим образом.

Регулирование

Регулирование предполагает законодательные меры воздействия на экономических агентов – строителей, владельцев, арендодателей. С помощью этих мер регулируются, как правило, внешние эффекты: законы устанавливают некие нормы и требования к техническим характеристикам жилья, заставляют владельцев проводить регулярный ремонт и вывоз мусора, обязуют строителей выполнять нормы безопасности и т.д. Государственные (муниципальные) органы выдают разрешения на новую застройку и реконструкцию старых домов, любую перепланировку и изменение внешнего вида зданий. Эти меры законодательного воздействия нельзя отнести к рыночным, но в определенном объеме они необходимы, применяются во всех развитых странах мира и имеют безусловный положительный эффект.

Производство

Государство может само выступать на рынке как производитель жилищных услуг. Это не означает, что государство само строит дома – оно может использовать для этой цели подрядчиков, частные строительные фирмы, точно так же и

обслуживание домов отдается на откуп частным организациям. Важно при этом, что государство предоставляет гражданам так называемое социальное жилье, где квартплата заведомо ниже равновесной рыночной ставки и может даже не покрывать издержки на эксплуатацию домов. Если предложение социального жилья на рынке достаточно велико, это влечет за собой соответствующие изменения на частных рынках (рис. 4.2).

Фактически происходит сегментация рынка. Часть потребителей, получив возможность арендовать социальное жилье по невысоким ценам, уходит с рынка частного жилья, и спрос на этом последнем рынке снижается (кривая D сдвигается влево-вниз). В результате в краткосрочном периоде рынок реагирует на это изменение значительным снижением цены.

Можно предположить, что введение в оборот социального жилья позволяет таким образом «убить двух зайцев»: само по себе социальное жилье более доступно для населения, а кроме того,

Цена жилища

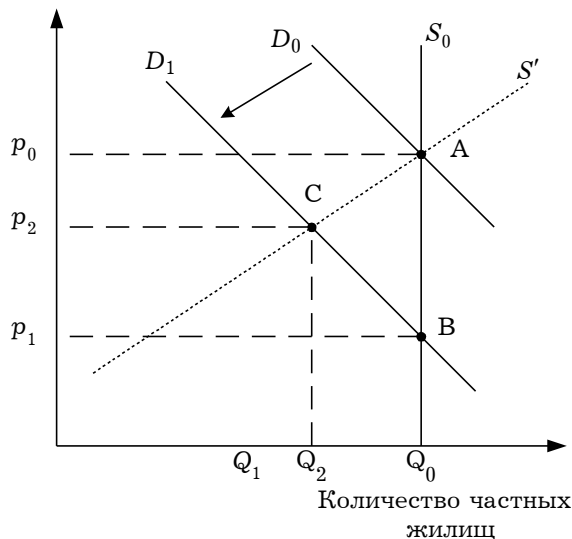


Рис. 4.2. Реакция рынка частного жилья на строительство государственных домов

частично замещает частное жилье, выводя постепенно из оборота определенную долю ранее построенного жилищного фонда (он окончательно выводится из оборота или переходит из разряда жилья в помещения для офисов, магазинов и т.п.). Причем частным застройщикам в этом случае становится невыгодным строить недорогое жилье — государство выступает для них слишком сильным конкурентом. Таким образом, рынок жилья сегментируется — государство предоставляет определенный объем недорогого жилья, а частные арендодатели специализируются на квартирах и домах более «высокой» ценовой категории.

Финансирование

В последние десятилетия XX в. наиболее популярными мерами вмешательства государства на жилищных рынках стали различные финансовые механизмы. Это, по всеобщему признанию, наиболее рыночные меры, дающие большую сво-

доступно для населения, а кроме того, в частном секторе дома и квартиры тоже дешевеют. Однако, как уже было отмечено ранее, реакция рынка жилья на колебания спроса замедленная. В долгосрочной перспективе девелоперы сократят ввод на рынок нового жилья, так как при низких ценах новое строительство оказывается невыгодным. В результате кривая предложения сдвинется влево (долгосрочную кривую предложения можно, таким образом, изобразить как наклонную линию), и цена жилья на частном рынке снова возрастет (от p_1 до p_2). Увеличение общего объема жилищного фонда за счет государственного жилья на величину $(Q_0 - Q_1)$ компенсируется сокращением частного жилищного фонда на величину $(Q_0 - Q_2)$.

Предоставление государством социального жилья, как мы видим,

боду экономическим агентам и, в силу этого, в меньшей степени искажающие их поведение. К ним относятся, в первую очередь, субсидии, а также контролируемая рента, т.е. установленный государством «потолок» квартплаты. Последнюю меру некоторые авторы относят иногда к мерам законодательного воздействия. Действительно, формально контролируемая рента устанавливается законом, но экономический смысл этого инструмента состоит, как мы увидим далее, в перераспределении излишков продавца и покупателя на рынке, т.е. в неявном субсидировании. Нужно отметить также, что само субсидирование со стороны государства может осуществляться не только в форме собственно субсидий, но и в форме сокращения налогов, льготного кредитования, гарантии кредитов, возможности покупать городскую землю по ценам ниже рыночных – с экономической точки зрения это одно и то же. В качестве получателей субсидии могут выступать как продавцы (строители, арендодатели, собственники), так и покупатели (жильцы, потребители жилищных услуг). В первом случае говорят о субсидировании предложения, во втором – о субсидировании спроса.

3. Экономические последствия субсидирования

Субсидирование предложения

В качестве получателя субсидий в этом случае выступают «производители» жилищных услуг – собственники и арендодатели жилья. Государство может заключать с ними специальные соглашения, в соответствии с которыми оно покрывает разницу между рыночной ценой квартиры и той квартплатой, которую платит арендатор. При этом оговаривается, что арендатор не может платить за жилье больше определенной фиксированной доли своего дохода (допустим, 30%). Подобное субсидирование нацелено, таким образом, на помощь бедным семьям, а те, чей доход достаточно высок, будут платить за жилье сами; семьи же с низким доходом получают фактически социальное жилье в частном секторе.

Экономические последствия подобной схемы субсидирования идентичны случаю со строительством государственного жилья: спрос на несубсидируемом сегменте рынка сокращается, так как часть семей может теперь получить социальное жилье по более низким ценам. В результате цены на частных рынках падают, побуждая производителей сокращать объемы предлагаемого жилья, и в долгосрочной перспективе предложение жилья на частном рынке значительно снижается, а цены снова растут.

Контролируемая рента

Долгие годы использовавшаяся во всем мире мера регулирования рынка жилья – это контролируемая квартплата, или рента. К этой мере, в частности, особенно активно прибегали все европейские государства в послевоенные годы, когда ощущался особенно острый недостаток жилья. Во многих странах она применяется и поныне, и Россия пока не составляет исключения. Фактически государство в этом случае задает максимально возможную цену жилья, так же как, например, на рынке труда оно задает минимально возможную зарплату. Простая модель, иллюстрирующая последствия введения контролируемой ренты, представлена на рис. 4.3.

Контролируемая рента устанавливается на уровне ниже равновесного рыночного (500 денежных единиц), что вызывает рост объема спроса до 950 единиц. При такой цене рыночное предложение в краткосрочном периоде сохраняется на

уровне 700 единиц (в силу низкой эластичности предложения) и возникает дефицит жилья в размере 250 единиц. Краткосрочное равновесие перемещается из точки А в точку В. В долгосрочной же перспективе подобная ситуация приведет к неминуемому сокращению предложения до объема 400 единиц, и дефицит жилья только усугубится – равновесие на рынке перемещается в точку С. Контролируемая рента вызывает так называемое перекрестное субсидирование. В краткосрочном периоде сокращается излишек продавца и растет излишек покупателя; в долгосрочном периоде производитель несколько уменьшает свои потери за счет сокращения объемов предложения, а выгоды покупателей уже не столь очевидны, так как многие из них теряют возможность аренды жилья по низким ценам. В любом случае контролируемая рента приводит к фактическому перераспределению выгод от производителя (арендодателя) к потребителю (арендатору), т.е. это, по

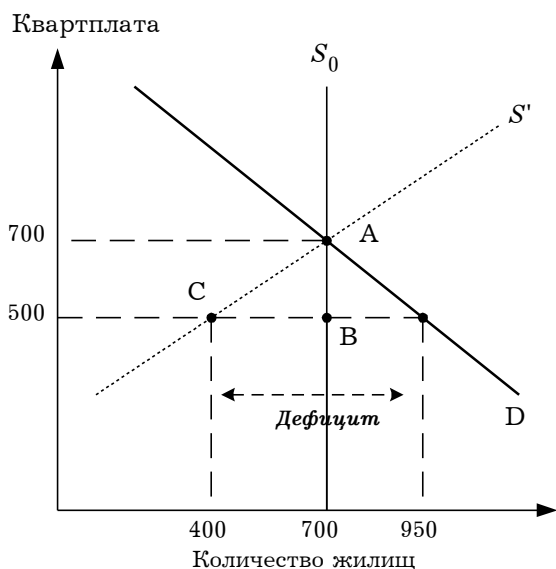


Рис. 4.3. Последствия ограничения квартплаты в краткосрочном и долгосрочном периодах

субсидия, которую финансирует не государство, а собственник жилья.

В целом такая мера, как контролируемая рента, оценивается экономистами достаточно негативно [31]. Мы видели, что в результате сокращается предложение жилья по низким ценам и появляется острый дефицит субсидируемого жилья. Государство в лице своих органов муниципальной власти должно принимать решения о том, кому предоставлять жилье в домах с контролируемой рентой. Это требует дополнительных административных расходов, а также открывает возможности для коррупции. Появляются длинные очереди желающих снять жилье по льготной цене. Далеко не всегда социальное жилье предоставляется действительно наиболее нуждающимся – налицо проблема вертикальной эффективности. Те, кто арендует жилье по рыночным ценам, живут в тесноте в надежде переселиться в «социальные» дома. Те, кто уже арендует квартиру в доме с контролируемой рентой, не могут переехать в квартиру большей площади при рождении детей и вынуждены годами жить в стесненных условиях.

Для того чтобы не сокращать в целом размеры жилищного фонда, государство вынуждено применять контролируемую ренту лишь на определенном его сегменте, например освобождать от этой обязанности владельцев совсем новых домов или домов в отдельных районах. В результате рынок жилья еще больше сегментируется за счет дифференциации цен: владельцы жилья стремятся компенсировать убытки от контролируемой ренты за счет повышения цен в новых домах. В итоге происходит «вымывание» с рынка жилья среднего уровня. В тех же домах, где установлена фиксированная рента, владельцам становится невыгодно вкладывать деньги в ремонт и благоустройство, потому что они не испытывают нехватки спроса, а значит, качество этого жилья неуклонно снижается.

Отдельная проблема – неэффективное использование жилья с контролируемой рентой. Специальные исследования показывают, что при искусственно сниженной цене жилья часто имеет место «сверхпотребление» (или «недозаселение») жилой площади. Это значит, что ресурсы в целом используются неэффективно по сравнению с ситуацией конкурентного рыночного равновесия.

Получается, что контролируемая рента приводит одновременно к низкой степени заселенности в «социальных» домах, к «сверхзаселенности» жилья низкого качества в частном секторе, к росту числа бездомных, вообще не имеющих возможности снять жилье.

Еще одно негативное следствие контролируемой ренты – низкая мобильность населения. Однажды получив доступ к социальному жилью, семья вряд ли захочет добровольно от него отказаться, а возможность снова арендовать дом или квартиру с фиксированной ценой в другом городе или регионе невелика из-за постоянного дефицита такого жилья. Контролируемая рента, таким образом, закрепляет людей в определенной местности, значительно снижая географическую мобильность трудовых ресурсов, что в целом отрицательно сказывается на эффективности экономики.

Субсидирование потребителя

В последние десятилетия во всех развитых странах мира наиболее признанной мерой жилищной политики стало субсидирование потребителя. Речь идет о прямой субсидии, которую выплачивает государство семье с невысокими доходами, покрывая тем самым некоторую часть квартплаты. Наиболее распространенная схема расчета субсидии выглядит следующим образом:

$$(1) \quad B = R^* - kY$$

$$(2) \quad R^* \leq R_m,$$

где B – размер субсидии;

R^* – фактическая квартплата;

k – максимальная доля дохода семьи, больше которой семья не должна платить за квартиру;

Y – доход семьи;

R_m – средняя рыночная цена квартиры заданного размера и качества.

Таким образом, если семья получает высокий денежный доход, и ее расходы на жилье не превышают заданного порога k (предположим, 25% совокупного дохода), то эта семья не попадет в число получателей субсидии. Точно так же не получают пособие и те, кто арендует жилье значительно большей площади или очень высокого качества, т.е. не соответствующее минимальному стандарту для данной семьи (для них не выполняется условие (2)).

Влияние подобных субсидий на выбор домохозяйства можно проиллюстрировать графически (рис. 4.4). На рисунке представлен выбор семьи, которая распределяет имеющиеся ресурсы (совокупный доход) в 800 денежных единиц между расходами на жилье и другие товары и услуги. Первоначально бюджетное ограничение имеет вид отрезка с координатами (0, 800) и (800, 0). Предпочтения семьи таковы, что она максимизирует полезность, арендуя жилье за 300 денежных единиц, а оставшиеся 500 денежных единиц тратит на другие товары и услуги.

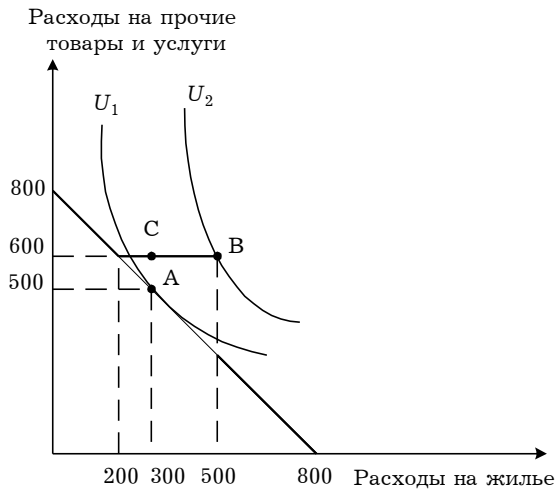


Рис. 4.4. Эффект жилищной субсидии на выбор домохозяйства

еще 300 доплачивает государство. При этом увеличивается и потребление прочих товаров и услуг – расходы на них возрастают на 100 единиц, за счет экономии на жилье.

Правда, нужно оговориться, что не все семьи, получающие подобные субсидии, обязательно будут менять жилье на лучшее. Если транзакционные издержки переезда достаточно высоки, то семья может принять решение остаться в прежней квартире. В этом случае происходит перемещение из точки А в точку С, субсидия составляет всего 100 денежных единиц и направляется семьей не на жилье, а на покупку других товаров и услуг: $B = 300 - 0,25 \cdot 800 = 100$.

В целом же на рынке жилья в результате введения жилищных субсидий растет спрос, так как у семей появляются новые возможности для аренды квартиры. При низкоэластичном предложении в краткосрочном периоде это вызовет всплеск цен, но затем, в долгосрочной перспективе, цены опять начнут снижаться, так как растущие цены стимулируют строительство нового жилья. Предложение будет увеличиваться до тех пор, пока снова не установится равновесная цена (см. рис. 4.5).

В целом эффект субсидий потребителям оценивается специалистами положительно [4, 5], и прежде всего с точки зрения достижения вертикальной эффективности: в отличие от «социального» жилья по фиксированным ценам, прямые жилищные субсидии получают действительно нуж-

Предположим, что рыночная цена квартиры, соответствующей численности семьи и минимальным стандартам, составляет 500 денежных единиц. Поскольку семья тратит на жилье фактически больше 25% своего совокупного дохода, и цена арендуемого жилья ниже 500, максимальная субсидия, которая ей полагается, может составить (при $R^* = R_m$):

$$(3) \quad B = 500 - 0,25 \cdot 800 = 300.$$

Бюджетное ограничение теперь становится ломаной линией, и максимум полезности достигается уже не в точке А, а в точке В. Тогда семья переезжает в лучшую квартиру и платит за жилье меньше, чем раньше – 200 денежных единиц, а

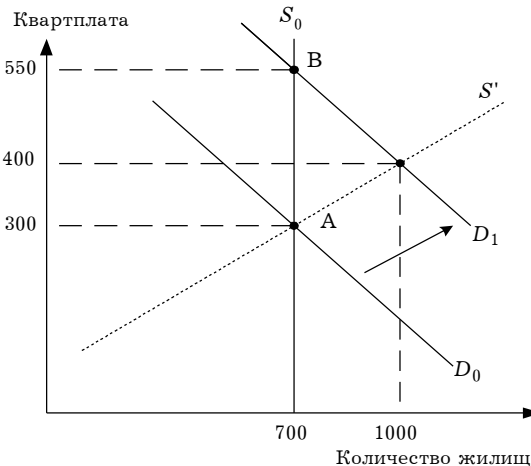


Рис. 4.5. Реакция рынка жилья на введение жилищных субсидий

дающиеся семьи, для обеспеченных они недоступны. Такая мера становится одновременно и способом перераспределения доходов, средством борьбы с бедностью.

Кроме того, с позиций экономической эффективности жилищные субсидии семьям также можно оценить позитивно: это действительно рыночная мера регулирования, потребитель, получая деньги, сам решает, как их потратить, в каком доме, в каком районе арендовать квартиру. Он выступает свободным покупателем на рынке, спрос на жилье растет, производители конкурируют за деньги покупателей (неважно, из какого источника эти деньги), и рынок работает эффективно, поддерживая равновесную цену жилья. Введение подобных субсидий не препятствует мобильности населения, что также поддерживает эффективность экономики в целом.

Лекция 5

Государственные расходы и экономический рост

1. Проблема роста государственных расходов

Государственный сектор в современных рыночных экономиках достигает весьма впечатляющих размеров. В некоторых европейских странах (Швеция, Дания) он уже составляет более половины ВВП. Но и в других развитых экономиках его доля в среднем около 30–35%. Как видно из рис. 5.1 (график построен по данным 30 стран ОЭСР за 2000 г.), размер госсектора весьма тесно связан с уровнем развития экономики. Более богатые страны чаще позволяют себе такую «роскошь», как высокие (относительно ВВП) госрасходы, хотя есть и очевидные исключения из этого ряда.

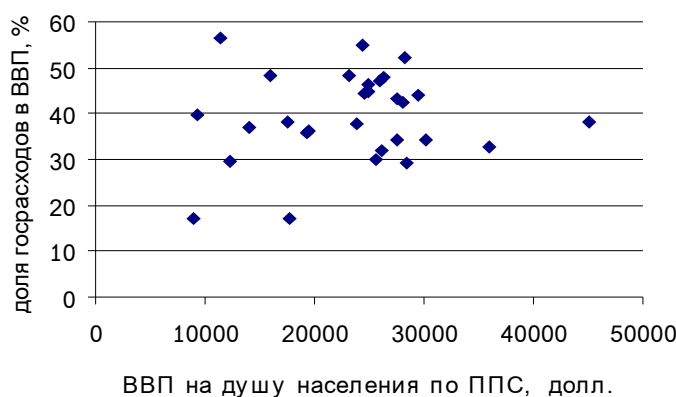


Рис. 5.1. Доля госрасходов в ВВП по странам ОЭСР в 2000 г.

Источник: OECD in Figures, 2001.

Рост государственных расходов, наблюдавшийся во всех странах мира вплоть до последних десятилетий XX в., – это не просто отдельная проблема или вопрос, требующий ответа, это целый комплекс проблем и вопросов, не только для поли-

тиков и экономистов, но и для других специалистов в общественных науках. Названное явление представляет собой классический предмет для междисциплинарного изучения, и именно этим в первую очередь интересно. Дело в том, что рост государственных расходов (или в целом государственного сектора) касается всех граждан страны как налогоплательщиков. Вместе с тем кто-то может рассматривать это явление с позиции государственного служащего, кто-то – с позиции получателя пособия, а кто-то – с точки зрения ученого-экономиста. Почему же всех так заботит проблема быстрого (опережающего по отношению к ВВП) роста государственных расходов?

Во-первых, негативная оценка роста госсектора диктуется чисто идеологическими соображениями у тех, кто придерживается либеральных экономических взглядов. С точки зрения либералов, программы госрасходов ограничивают свободу выбора индивида, а необходимые для этого налоги оказывают искажающее воздействие на экономику.

Во-вторых, даже у тех, кто не разделяет строго либеральные взгляды, тем не менее остаются сомнения экономического порядка. Рост доли госрасходов в ВВП, если он продолжается постоянно, требует в конце концов финансирования за счет заемных средств, а рост госдолга может оказать негативное инфляционное воздействие на экономику. Если же растущие потребности госсектора будут финансироваться за счет растущих налогов, это окажет отрицательное влияние на развитие частного сектора. На микроуровне необходимо решить, какая структура госрасходов будет эффективной. Чтобы та или иная программа госрасходов была признана эффективной, нужно доказать, что ресурсы, задействованные в ней, не могут быть использованы с большей отдачей в другой программе или в частном секторе. На практике же подобные оценки весьма затруднительны.

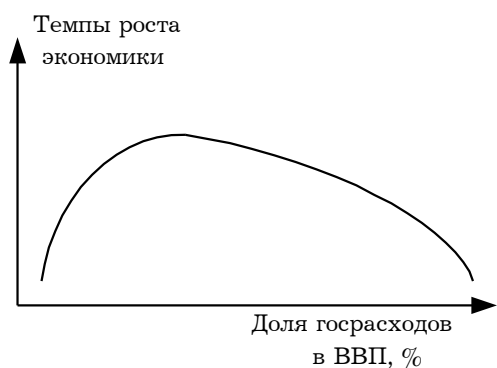


Рис. 5.2. Зависимость темпов экономического роста от размера госсектора

Дальнейший рост государственных расходов во многих странах представляется, таким образом, достаточно опасной тенденцией. И вместе с тем эта тенденция определенно существует.

Сама по себе необходимость государственного сектора в современной рыночной экономике очевидна и никем уже не оспаривается. Однако для достижения максимальных темпов экономического роста одним из необходимых условий выступает именно оптимальный размер госсектора. Понятно, что рост госсектора может до некоторых пор стимулировать экономический рост, так как государство создает необходимую инфраструктуру для функционирования рынков, берет на себя производство тех благ, которые отказывается производить рынок (общественные блага), регулирует экстерналии и т.п. Вместе с тем бесконечный рост государственных расходов в конце концов приводит к снижению темпов экономического роста. Дж. Гортни [3] предлагает графическую иллюстрацию этой зависимости в виде «перевернутой» параболы (рис. 5.2). Эмпирические данные по странам ОЭСР подтверждают в целом отрицательную зависимость темпов экономического роста и доли государственных расходов в ВВП для большинства развитых стран.

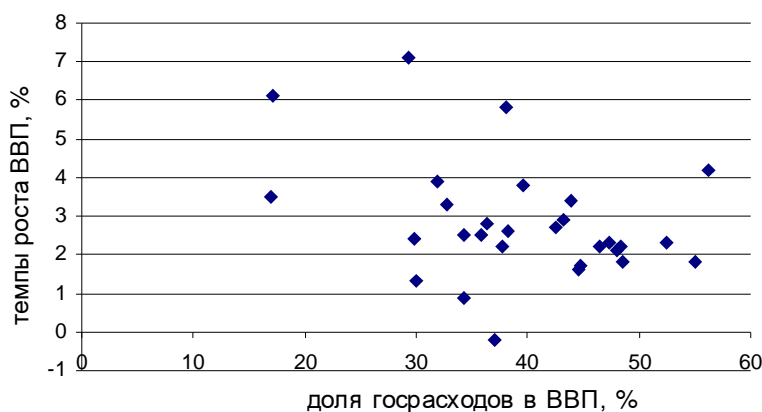


Рис. 5.3. Доля госрасходов в ВВП и средние темпы экономического роста по странам ОЭСР в 1990–2000 гг.

На рис. 5.3 представлены данные по тридцати странам ОЭСР. По вертикальной оси откладываются средние темпы роста экономики за десять лет (1990–2000 гг.), по горизонтальной оси – размер госсектора как доля ВВП. Видно, что страны с большей долей государственных расходов показывают за последнее десятилетие относительно низкие темпы роста.

Вот почему ученые и политики во всем мире задаются вопросами:

- Чем обусловлен столь стабильный рост доли государственных расходов в ВВП?
- Должна ли эта доля и дальше расти?
- Если нет, то как остановить этот процесс?

2. Теории роста государственных расходов

Попытки объяснить тенденцию роста государственного сектора (государственных расходов) в экономике предпринимаются учеными уже давно, с конца XIX в. и до наших дней. Предлагаемые теории и модели весьма разнообразны. Некоторые из них концентрируют внимание на *макроуровне* экономики, другие рассматривают государство на *микроуровне* как «производителя» общественных благ, со своей производственной функцией, факторами производства и т.п. В одних теориях авторы по-разному объясняют растущий *спрос* на услуги госсектора и этим мотивируют увеличение государственных расходов. Другие авторы утверждают, что растущие госрасходы – вина самого государства, т.е. главная причина оказывается на стороне *предложения*. Более современные работы широко привлекают эконометрический аппарат для количественной оценки вклада того или иного фактора в итоговую динамику госрасходов.

Рассмотрим коротко основные теории.

2.1. Закон Вагнера (версия 1) – реструктуризация экономики

А. Вагнер (A. Wagner) был первым среди экономистов, кто еще в XIX в. предложил теорию, объясняющую рост государственного сектора и государст-

венных расходов в экономике. Собственно сам закон постулирует положительную зависимость доли госрасходов от общего экономического роста.

Первая (и наиболее популярная) интерпретация этого закона такова. По мере трансформации традиционного общества в общество индустриальное происходит значительный сдвиг от производства в домашнем хозяйстве к производству в государственном секторе. Многие блага и услуги, традиционно «производившиеся» на уровне домохозяйства – образование, медицинская помощь, уход за детьми, престарелыми и инвалидами, – теперь должны обеспечиваться государством. Это вызвано, в частности, изменениями структуры занятости (все больше доля работающих в промышленности, а не в сельском хозяйстве, все выше процент работающих женщин), а также изменениями возрастной пирамиды (меньше доля детей, больше продолжительность жизни). Сопутствующий процесс – урбанизация, которая также требует значительных государственных расходов (строительство жилья, дорог, общественный транспорт).

Таким образом, рост государственного сектора объясняется с позиций роста спроса на общественные блага.

2.2. Закон Вагнера (версия 2) – эластичность спроса по доходу

Другая интерпретация закона Вагнера основывается на утверждении, что спрос на общественные блага высокоэластичен по доходу. В таком случае по мере роста общественного благосостояния (ВВП на душу населения, среднедушевых денежных доходов) потребители готовы все большую долю своего дохода отдавать в качестве налогов, финансирующих производство общественных благ. Спрос на услуги образования, здравоохранения и т.п. растет, таким образом, опережающими темпами по сравнению со спросом на частные блага, который постепенно насыщается.

2.3. Теория Пиккока – Вайзмана – эффект замещения

Пикок и Вайзман (A. Peacock, J. Wiseman) первыми провели тщательный анализ динамики госрасходов во времени и обнаружили интересную закономерность [42]. В кризисные для общества годы (в частности в годы войны) государственные расходы, как и следовало ожидать, повышаются, но по окончании кризиса остаются, по крайней мере, на том же уровне. Пикок и Вайзман объясняют это явление с позиций «политической теории» государственных расходов. С одной стороны, действует правительство, которое всегда стремится потратить больше, а с другой стороны – избиратели, которые в массе своей не любят платить налоги. Правительство вынуждено до некоторой степени считаться с мнением избирателей, если хочет оставаться на своем месте. Поэтому оно не должно устанавливать налоги выше некоторого уровня, который готово принять общество. Это в конечном итоге и есть ограничитель государственных расходов.

В годы войны, голода или других социальных катаклизмов требуются более значительные государственные расходы, чем в мирное время. Однако в этом случае, как показывает практика, избиратели готовы принять более высокие ставки налогообложения («затянуть пояса»). В результате на время кризиса государственные расходы заметно возрастают, замещая частные расходы, которые, наоборот, сокращаются. В структуре госрасходов также происходят изменения – военные расходы частично замещают «гражданские», так что общий рост госрасходов

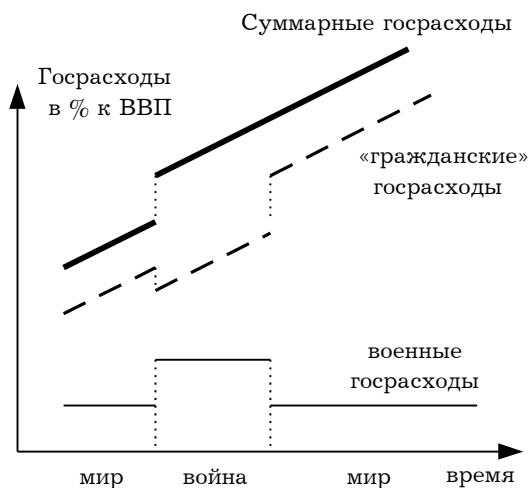


Рис. 5.4. Эффект замещения

оказывается ниже, чем рост собственно военных расходов. Это явление Пикок и Вайзман назвали *эффектом замещения* (рис. 5.4).

Любопытно, однако, что по окончании кризиса совокупные государственные расходы не сокращаются, а продолжают расти. То есть избиратели, «согласившись» однажды платить более высокие налоги, уже не меняют своего отношения, и государство может рассчитывать и в дальнейшем на более высокие налоговые поступления. Частично это явление Вайзман и Пикок объясняют так называемым *эффектом инспекции*. Он означает, что в период кризиса общество (избиратели) очень озабочено возникающими социальными

проблемами, государство вынуждено расширять программы помощи населению, а сами избиратели готовы платить за это более высокие налоги. Поэтому и по окончании кризиса государство может продолжать финансировать те же программы в «расширенном» варианте, так как это уже одобрено обществом.

2.4. «Болезнь Баумоля» и эластичность спроса на «продукцию» государственного сектора

Рост доли государственных расходов в ВВП может объясняться не только увеличением физического объема производимых в госсекторе благ, но и относительной динамикой цен в двух секторах экономики. В. Баумоль (W. Baumol) предложил такое объяснение: рост продуктивности в общественном секторе идет медленнее, чем в частном [20]. Поэтому относительные издержки производства товаров и услуг в госсекторе выше, и цены здесь растут быстрее, в результате чего доля «государственного производства» в стоимостном выражении может расти, даже если физический объем производства остается прежним.

Цены на товары и услуги, производимые в госсекторе, растут, в частности, потому, что во многих случаях государство выступает монопольным производителем. Кроме того, оплата этих услуг со стороны потребителя происходит через налоги, т.е. потребитель на самом деле не знает, сколько стоит та или иная услуга, получает ее как бы «бесплатно» (например среднее образование или медицинское обслуживание). Потребитель не может, таким образом, сравнивать цены в частном и общественном секторах и не может отказаться от «бесплатных» услуг госсектора, т.е. перестать платить налоги и вместо этого покупать услуги частного сектора. Говоря языком экономической теории, это означает низкоэластичный спрос на продукцию госсектора, а значит, физический объем производства здесь не сокращается значительно в ответ на рост цен.

В результате рост издержек и цен в госсекторе практически неконтролируем, и рост доли госрасходов в ВВП определяется фактически динамикой *предложения*.

2.5. Перераспределительная политика

Многие экономисты утверждают – и это подтверждается статистическими данными, – что рост государственных расходов происходит в значительной мере за счет увеличения объемов трансфертных выплат. Собственно сам «размер» государственного сектора, если элиминировать фактор растущих цен, остается примерно одинаковым из года в год, а весь прирост государственных расходов приходится именно на трансферты (выплаты по социальному страхованию и социальной помощи).

Экономисты даже используют специальные термины «real public expenditures» или «exhaustive public expenditures» (букв. «исчерпывающий»), означающие расходы государства на товары, услуги, факторы производства. Их можно условно определить по-русски как «производственные расходы». В отличие от этого расходы на трансфертные выплаты означают просто передачу денежных средств от одних групп населения другим, и в этом процессе государство выступает как организатор-посредник, но ничего не производит.

Если проследить динамику отдельных структурных составляющих государственных расходов, то окажется, что именно трансфертная компонента растет опережающими темпами по отношению к ВВП. По оценкам А. Пикока, эластичность трансфертной компоненты G_t по ВВП достигает в отдельных странах ОЭСР значений 1,5–1,6 (среднее значение по всем странам – 1,34), тогда как эластичность инвестиционной компоненты G_i по ВВП равна 1,0 [41]. Динамика социальных государственных расходов в отношении к ВВП представлена на рис. 5.5.

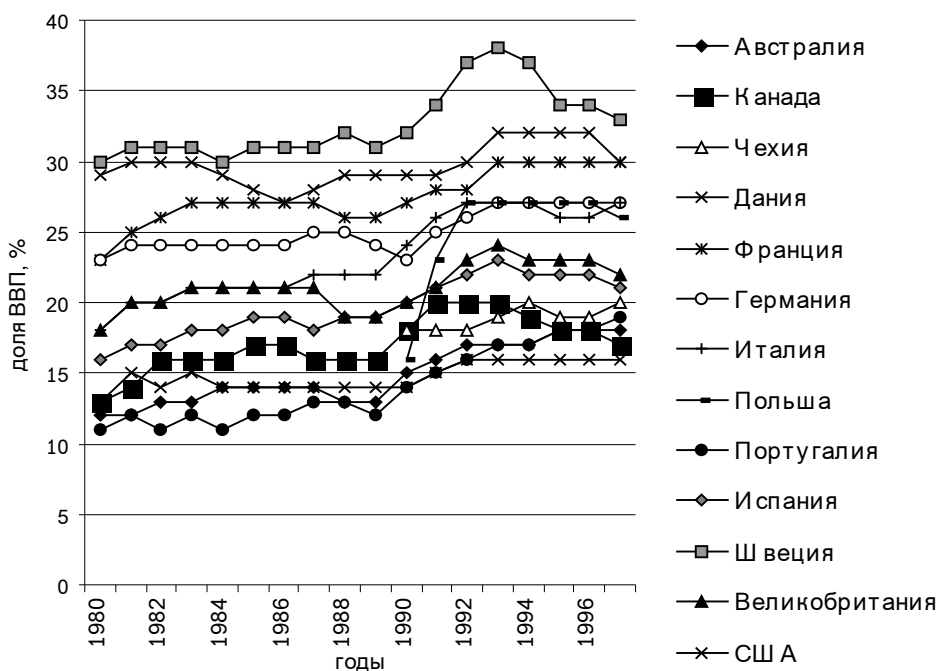


Рис. 5.5. Доля социальных расходов госбюджета в ВВП

Источник: OECD.

«Давление» трансфертной составляющей на общий рост госрасходов имеет вполне понятное объяснение. Растет продолжительность жизни и доля лиц пенсионного возраста в структуре населения всех развитых стран мира (больше выплаты по пенсионному страхованию), растет безработица (больше объем выплачиваемых пособий), с ростом средней продолжительности жизни и удорожанием медицинских услуг и лекарств требуются большие суммы для оплаты медицинской помощи в рамках обязательного медицинского страхования и т.д.

Стремление любого правительства тратить больше на трансферты связано также с необходимостью «завоевать» так называемого медианного избирателя. Если предположить, что медианный избиратель в данном обществе имеет также и медианный доход, то правительство получит дополнительные голоса на выборах в свою пользу, если будет перераспределять доходы в направлении от среднего к медианному. При логнормальном распределении доходов, характерном для большинства экономик, чем больше разница между средним и медианным доходом, тем больший объем перераспределения требуется, и тем больше эффект (в форме дополнительных сторонников) для правительства.

2.6. Влияние групп интересов

Идея о влиянии групп интересов на бюджетную политику государства была высказана еще в классической работе Бьюкенена и Таллока [24]. Сильная группа интересов способна лоббировать определенные решения правительства, которые принесут значительную выгоду этой группе. Так как расплачивается за это решение все общество (посредством налогов), то для самой группы удовлетворение ее специфических потребностей оказывается почти бесплатным, она получает выгоду, а платят другие («безбилетный пассажир»).

Рост влияния групп интересов в современной экономике прослеживается весьма отчетливо – это, прежде всего, производители определенных видов продукции (фермеры, автомобилестроители, авиакомпании и т.п.); работники отдельных отраслей, организованные в сильные профсоюзы; группы граждан, выражающие те или иные социальные интересы (например «зеленые»).

Растущее влияние групп интересов некоторые экономисты связывают с процессом глобализации и развития свободной международной торговли. Например, Д. Родрик в своей работе [44] показывает, что в открытой экономике национальные производители чаще объединяются в сильные профсоюзы и формируют свои лобби, чтобы защитить интересы собственного производства перед угрозой растущего импорта.

2.7. Фискальная иллюзия

Рост государственных расходов предполагает, прежде всего, определенные возможности для их финансирования. Поэтому многие экономисты обращают внимание на такой вопрос, как отношение населения к налогообложению. Если налогоплательщики не ощущают на себе последствия растущих расходов государства, правительству легче финансировать все новые и новые программы. Еще Джон Стюарт Милль пришел к выводу, что косвенные налоги в этом смысле предпочтительнее прямых. И действительно, во всех странах мира в последние десятилетия наблюдается тенденция роста косвенных налогов – акцизов, налогов с продаж, импортных пошлин и т.п. Социальные отчисления, которые обязан де-

лать работодатель, также не воспринимаются работниками как прямой налог, хотя фактически тяжесть его частично несут и они сами.

В результате избиратели (налогоплательщики) неправильно оценивают предоставляемые им общественные блага. Субъективно воспринимаемая цена оказывается ниже реальной, а значит, потребление искажается, и спрос на предоставляемые государством блага будет выше, чем в условиях полной информации. Дополнительным фактором становится представление избирателя о том, что его реальный доход возрастает в результате получения «бесплатных» общественных благ.

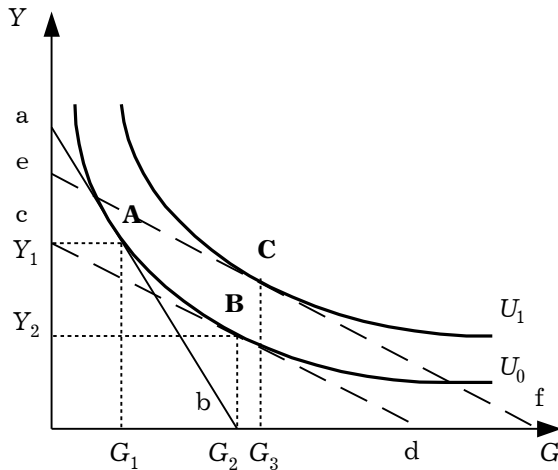


Рис. 5.6. Фискальная иллюзия

На рис. 5.6 представлена классическая задача потребительского выбора в случае двух благ — общественного (G) и частного (Y). Фактические цены этих благ и фиксированный доход потребителя задают бюджетное ограничение ab и соответствующую ему точку равновесия потребителя — он достигает максимума полезности U_0 при наборе благ (G_1, Y_1). Однако, если потребитель неверно оценивает благо G , и субъективная цена для него ниже фактической, то бюджетное ограничение меняется — возникает чистый эффект замещения, потребитель достигает того же уровня полезности U_0 , увеличив потребление общественного блага до объема

Г2 (переход из точки А в точку В). Кроме того, у потребителя возникает ощущение, что в результате получения «бесплатных» общественных благ он стал богаче, и тогда воображаемое бюджетное ограничение сдвигается параллельно вверх ($ef \parallel cd$). Как нетрудно видеть, потребление общественного блага в итоге еще больше увеличится (переход из точки В в точку С). Таким образом, «скрытые» цены общественных благ стимулируют рост спроса на них и соответствующий рост государственных расходов.

Другой способ замаскировать источник финансирования растущих госрасходов — бюджетный дефицит. Рост государственного долга — как внутреннего, так и внешнего — фактически означает, что расплачиваться за сегодняшние программы госрасходов должны будущие поколения налогоплательщиков.

Фискальная иллюзия, таким образом, позволяет правительству относительно легко находить источники финансирования растущего общественного сектора.

2.8. Политико-экономические циклы

Практика показывает, что государственные расходы растут неравномерно, и часто взрывной рост расходов можно наблюдать перед очередными выборами, когда лидер государства или правящая партия, стремясь сохранить власть, сознательно идут на значительные расходы, чтобы укрепить свою популярность. Иногда это принимает даже форму военных действий (например решение Т. Блэра о военной поддержке США в антитеррористической кампании в Афганистане в 2001 г.). Чаще дело ограничивается увеличением трансфертных выплат или льгот по на-

логообложению, или расширением финансирования самого госсектора (например последняя предвыборная кампания Б. Ельцина, в ходе которой были погашены все долги по зарплате работникам бюджетных отраслей, накопившиеся за многие месяцы).

К политическим циклам относится также смена состава правительств. Действительно, логично предположить, что коалиционные правительства, в которых пропорционально представлены оппозиционные друг другу партии, вряд ли будут так легко тратить деньги, как правительства, построенные на основе одной лидирующей партии, не имеющей серьезных оппонентов.

2.9. Модель бюрократии

Хорошо известная модель Нисканена (Niskanen) [39] может рассматриваться как теоретическое обоснование роста государственных расходов. Согласно Нисканену, бюрократия, во-первых, обладает монопольной властью, и, во-вторых, максимизирует собственную функцию полезности. Факторами этой функции выступают «4Р» – power, prestige, pay, promotion (власть, престиж, зарплата, карьерный рост). А все эти блага зависят от размеров организации. Бюрократия имеет тенденцию к саморазрастанию, потому что чем больше ее размеры, тем меньше возможностей для внешнего контроля. С другой стороны, чем больше инсайдеров,

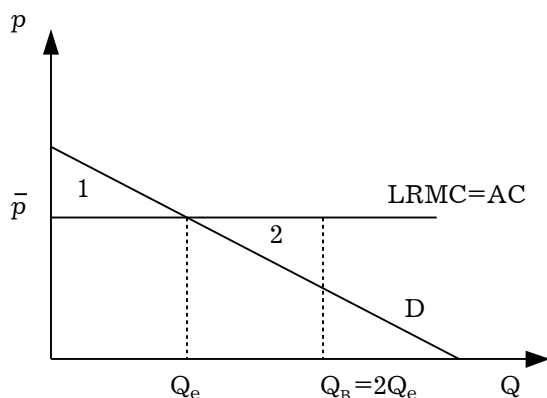


Рис. 5.7. Растущая бюрократия

т.е. тех, кто уже принадлежит к бюрократии, тем больше людей работают в направлении ее дальнейшего расширения. Поэтому рост бюрократии зависит от ее абсолютных размеров. За счет чего растет бюрократия, какие у нее для этого есть ресурсы? Выше уже упоминалась монопольная власть. Бюрократия в состоянии оценить (посредством опросов общественного мнения) спрос медианного избирателя на свои услуги. Будучи единственным производителем, она может перераспределить излишек потребителя на этом монополизированном рынке таким образом, чтобы максимизировать объем производимых услуг, а значит – и свои собственные размеры. Треугольник 1 на рис. 5.7, излишек потребителей, готовых платить больше равновесной цены за общественные блага, перераспределяется к потребителям, готовым платить меньше, в форме треугольника 2. В итоге будет произведен объем общественных благ, равный Q_B или $2Q_e$, т.е. в два раза больше равновесного.

2.10. Государственные служащие как избиратели

Разновидность модели бюрократии, подчеркивающая тот факт, что сами бюрократы – тоже граждане страны и выступают одновременно в качестве избирателей. Как избиратели они, разумеется, будут поддерживать любые программы государственных расходов, расширяющие тот сектор, в котором они трудятся.

Увеличение государственных расходов для этой группы избирателей означает гарантии занятости и роста их собственных заработков. Значит, рост доли занятых в госсекторе экономики по спирали ведет к новому росту государственных расходов.

2.11. Влияние политических партий

Еще одна гипотеза, выдвигаемая экономистами: рост государственных расходов связан с тем, какая партия находится у власти. Примеры многих стран показывают, что правительства социалистической ориентации более склонны расширять размеры государственного сектора (хрестоматийный пример – Швеция), тогда как правительства «правых» менее к этому расположены, и даже в определенных условиях проводят сознательную политику сокращения государственных расходов (например правительство М. Тэтчер в Великобритании).

2.12. Степень централизации власти

Некоторые экономисты считают, что рост государственных расходов определяется действующей в стране системой властной иерархии. Вместе с тем этот вопрос пока остается дискуссионным. Тратит ли государство больше денег, если все доходы и расходы сконцентрированы на центральном уровне? Есть ли основания полагать, что децентрализация расходов приведет к более разумной и обоснованной политике или же, наоборот, возникнут дополнительные проблемы с управлением и контролем? Пока нет исследований, которые могли бы дать однозначный ответ на эти вопросы.

3. Микроэкономическая модель государственных расходов

Один из способов объяснения роста государственных расходов – построение микроэкономической модели, которая, по аналогии с фирмой, рассматривает государство как производителя определенных товаров или услуг (общественных благ). Равновесный объем выпуска и, следовательно, госрасходов определяется силами спроса и предложения. В модель могут включаться как экономические факторы, определяющие спрос и предложение, так и (в отличие от частных рынков) факторы социальные и политические. В самом общем виде можно записать, что объем производства некоторого общественного блага G_k определяется зависимостью:

$$(1) \quad G_k = G_k(X_k(L_k, M_k), N),$$

где G_k – объем производимого общественного блага k ;

X_k – «промежуточные» товары и услуги, необходимые для производства общественного блага k ;

L_k – объем трудовых ресурсов для производства X_k ;

M_k – объем материальных ресурсов для производства X_k ;

N – численность населения.

Уже эта простая запись дает понять, что государственные расходы определяются:

- изменениями спроса на те или иные общественные блага;
- изменениями в производственных технологиях;
- изменениями в качестве производимой продукции (что также требует изменения технологий);

- изменениями цен используемых в производстве факторов.

Более сложные микроэкономические модели вводят функцию спроса на общественные блага со стороны медианного избирателя. Поскольку полезность для любого избирателя зависит не только от потребления частных благ, но и от потребления общественных благ, а бюджетное ограничение его учитывает необходимость уплаты налогов, то изменение этих параметров (G, t) может значительно изменить уровень полезности. Соответственно избиратель будет реагировать на ухудшение (улучшение) своего благосостояния, голосуя на выборах за тех или иных кандидатов. Поэтому политики стремятся менять параметры (G, t), так чтобы улучшить положение медианного избирателя и, как следствие, свое собственное.

Спрос медианного избирателя на общественное благо G_k может быть представлен в форме стандартной графической модели (рис. 5.8), где на горизонтальной

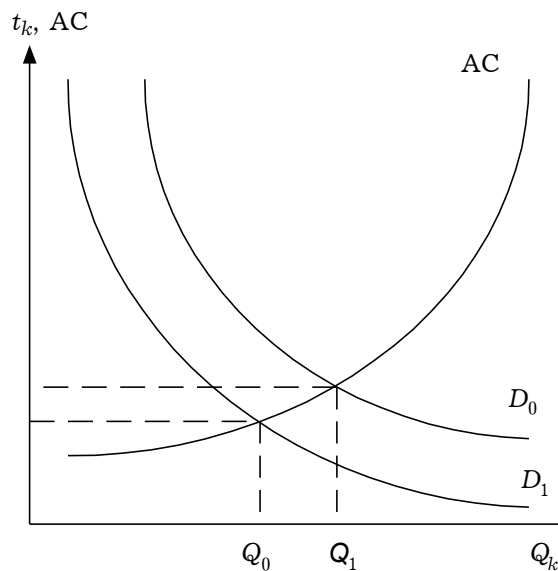


Рис. 5.8. Спрос на общественное благо со стороны медианного избирателя

данном случае мы имеем дело с комплементарными потребительскими благами. Однако не все общественные блага комплементарны частным. Есть и такие, спрос на которые, в принципе, низкоэластичен. Так что в общем случае нельзя сказать определенно, как повлияет рост доходов на спрос.

С другой стороны, из микроэкономической модели госрасходов однозначно следует, что рост численности населения в целом приведет к росту расходов — и это неудивительно, ведь большинство благ, производимых общественным сектором, предназначены для всего населения страны. Вместе с тем здесь значительную роль играет структура населения и ее динамика: например, рост расходов на образование связан с численностью возрастной когорты детей и молодежи; наоборот, рост расходов на пенсии и медицину объясняют старением населения.

Зависимость объема госрасходов от качества производимых услуг тоже достаточно прозрачна: более высокое качество услуги требует больших удельных затрат на оплату труда (например ниже соотношение ученик/учитель, пациент/

ной оси откладывается объем общественного блага, а на вертикальной — его цена в форме налоговых выплат. Модель показывает, что количество общественного блага возрастает по мере сокращения налоговой ставки избирателя и по мере роста его дохода.

На том же графике представлена кривая предложения, и можно видеть, что рост дохода, вызывая сдвиг кривой спроса, приводит к росту потребления общественного блага, которое сопровождается и готовностью платить за него больше.

На самом деле, результат значительно зависит от эластичности спроса. Общественные блага бывают разные. Например, рост дохода, вызывая рост спроса на автомобили, одновременно приведет и к росту спроса на услуги автодорог. В

врач), а также больших затрат на новое современное оборудование. Соответственно тот же объем производимых услуг при росте их качества обходится государству дороже.

Цены производственных факторов, используемых в производстве общественных благ, также оказывают прямое влияние на итоговые расходы – по аналогии с частными фирмами. Проблема здесь в том, что государственные агентства, не стремясь к максимизации прибыли, уделяют меньше внимания этому обстоятельству. В результате производство общественных благ оказывается более дорогим и менее эффективным (уже упоминавшаяся болезнь Баумоля).

4. Эконометрические оценки роста государственных расходов

Феномен роста государственных расходов активно исследуется в последние годы с применением методов эконометрического анализа. Так, одна из недавних работ экспертов Всемирного банка специально посвящена определению основных детерминант государственных субсидий [25]. Используя статистические данные 40 стран мира за 18 лет, авторы выясняют, какие факторы влияют на рост субсидий и в целом государственных расходов. Они приходят к выводу о существенной значимости специфических для отдельных стран факторов. Вместе с тем, если зафиксировать эти межстрановые различия с помощью дамми-переменных, то оставшаяся вариация в размерах субсидий очень хорошо объясняется следующими факторами:

- уровнем госрасходов в целом (чем выше госрасходы, тем значительнее размер государственных субсидий);
- долей производственного сектора (промышленность и сельское хозяйство) в ВВП (также положительная корреляция);
- степенью открытости экономики (положительная корреляция);
- состоянием платежного баланса (чем больше дефицит, тем больше субсидии);
- отношением выплат по госдолгу к ВВП (отрицательная зависимость).

Эконометрический анализ также часто выявляет влияние институциональных факторов на рост государственных расходов. Так, например, В. Гимпельсон и соавторы [30] оценивают рост государственного сектора через долю занятых в нем. На примере российских регионов они показывают, что доля занятых в госсекторе экономики оказывается под значительным воздействием политики региональных властей.

Другое эмпирическое исследование, выполненное в рамках сравнительного анализа экономического развития США и Японии [45], – попытка оценить влияние государственных расходов на экономический рост. Хорошие оценки получаются при дезагрегировании государственных расходов и выделении компоненты расходов на инфраструктуру (*infrastructure public capital*) – оказывается, что именно эти расходы влияют позитивно на экономический рост как в Японии, так и в США, тогда как в целом о государственных расходах этого сказать нельзя.

5. Возможности ограничения роста государственных расходов

Каковы бы ни были причины, приводящие к значительному и опережающему по отношению к ВВП росту государственных расходов, экономисты единодушны в своих опасениях относительно последствий этого явления. Правительст-

ва многих стран мира ставят своей целью сдерживание роста государственных расходов. Чем это вызвано?

Для правительства рост государственных расходов всегда ставит проблему альтернативных издержек. Чтобы увеличивать расходы (и укреплять тем самым свою популярность среди избирателей), нужно либо увеличивать бюджетный дефицит, либо повышать налоги. Рост бюджетного дефицита воспринимается избирателями как признак слабости правительства и его неспособности справиться с растущей инфляцией. Увеличение ставок налогообложения также вызывает негативную реакцию населения, если только не сопровождается высоким и стабильным ростом ВВП. Но в любом случае увеличение налогового бремени оказывает однозначно отрицательное воздействие на экономику, ослабляя стимулы к труду и сбережениям. Слишком высокие налоги могут привести к тому, что значительная часть экономики «уйдет в тень», препятствуя тем самым эффективному разделению труда и специализации, а также сокращая налоговую базу.

Что можно сделать для сокращения государственных расходов?

1. «Оценить» государственные услуги – такие как, например, среднее и высшее образование, государственное жилье – по аналогии с «рыночными» эквивалентами. Определенные нормативы затрат позволят сразу значительно сократить расходы. Возможно использование ваучерной системы, чтобы создать потребителю возможность выбора и тем самым стимулировать производителя снижать издержки и повышать качество услуг (пример – ваучерное финансирование высшего образования).

2. Создать конкуренцию государственным «производителям» со стороны производителей частных, т.е. допустить частные фирмы в те сферы деятельности, которые традиционно монополизированы государством (например транспорт, почтовые услуги). Это позволит прекратить выплаты субсидий государственным предприятиям и заставит их работать эффективнее, конкурируя с частными производителями, одновременно повышая качество услуг.

3. Приватизация государственных предприятий и целых отраслей, при условии, что взамен государственной монополии не возникнет частная. При этом приватизированы могут быть не только государственные корпорации-производители услуг (например телекоммуникации), но и целые государственные трансфертные программы. Так, обязательное социальное страхование может осуществляться через частные пенсионные фонды, при сохранении регулирующей и контролирующей функции государства. (Пример – приватизация тюрем в Великобритании в годы правительства М. Тэтчер, позволившая сократить расходы на одного заключенного в 1,5 раза).

4. Привлечение внешних подрядчиков (подрядчиков) для производства товаров и услуг, необходимых в государственном секторе. Государственные закупки, проводимые на тендерной основе, позволяют значительно снизить расходы за счет конкуренции между частными фирмами, стремящимися получить крупный государственный заказ.

Эти и другие меры сегодня активно используют многие государства, осознающие необходимость сокращения бюджетных расходов.

* *
* *

СПИСОК ОСНОВНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Аткинсон Э., Стиглиц Д.* Лекции по экономической теории государственного сектора. М.: Аспект-Пресс, 1995. Гл.10 (5).
2. Бедность в России. Государственная политика и реакция населения / Под ред. Дж. Клузмана / Пер с англ. М.: Всемирный банк, 1998. (Poverty in Russia: Public Policy and Private Responses / Ed. by J. Klugman. The World Bank, 1997). Ч. I (3), ч. II (8).
3. *Гортни Дж.* Создание необходимой среды для обеспечения максимальных темпов устойчивого роста // Гортни Дж. Пути экономического роста: международный опыт. М.: Деловой экспресс, 2001. С. 43–65.
4. Жилищная экономика / Ред. Г. Поляковский / Пер. с англ. М.: Дело, 1996. (Urban Economics // Rozdena R.J. The Modern Economics of Housing. Ch. 11.).
5. *Barr N.* The Economics of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press, 1999. Ch. 6, 10, 11 (2), 14.
6. *Brown C.V., Jackson P.M.* Public Sector Economics. Oxford and Cambridge, Mass.: Blackwell, 1990. Ch. 5.
7. *Cullis J., Jones Ph.* Public Finance & Public Choice. Oxford: Oxford University Press, 1998. Ch. 9 (9.5.1, 9.5.2), 14.
8. *Duff L.* The Economics of Governments and Markets. L.-N.Y.: Longman, 1997. Ch. 5.
9. Handbook of Public Economics / A. Auerbach & M. Feldstein (eds.). Vol. 1, 2. Amsterdam: Elsevier Sc. Publishers, 1987. Ch.7, 13.

СПИСОК ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

10. *Аткинсон Э., Стиглиц Д.* Лекции по экономической теории государственного сектора. М.: Аспект-Пресс, 1995. Гл. 18.
11. *Белкина Т.Д.* Жилищная реформа в России: проблемы и перспективы. М.: ТА-СИС, 1999. (Belkina T.D. Housing Reform in Russia: Results and Prospects. M.: Taxis, 1999).
12. *Мисихина С.Г.* Социальные пособия, льготы и выплаты в Российской Федерации. М.: ТА-СИС, 1999. (Misikhina S.G. Social Benefits and Subsidies in the Russian Federation. M.: Taxis, 1999).
13. Обзор экономической политики в России за 1999 год. М.: ТЕИС: Фонд «Бюро экономического анализа», 2000. Гл. 15.
14. *Albon R., Stafford D.* Rent Control. L.-N.Y.: Croom Helm, 1987.
15. *Angel S.* Housing Policy Matters. A Global Analysis. Oxford: Oxford University Press, 2000.
16. Handbook of Labor Economics / O. Ashenfelter, R. Layard (eds.). Amsterdam: North Holland, 1986. Ch. 16.
17. *Atkinson A.B.* Is the Welfare State Necessarily an Obstacle to Economic Growth? // European Economic Review. 1995. Vol. 39. № 3–4. P. 723–730.
18. *Atkinson A.B.* The Welfare State and Economic Performance // Welfare State Programme Working Papers. 1995. № 109. London, LSE.
19. *Atkinson A.B.* The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State. The MIT Press, 1999. Ch. 2.
20. *Baumol W.* The Macroeconomics of Unbalanced Growth // American Economic Review. 1967. Vol. 62. № 5. P. 777–795.
21. *Besely T., Coate S.* Workfare Versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs // The American Economic Review. 1992. March. P. 249–261.

22. *Blank R.M.* The Effect of Welfare and Wage Levels on the Location Decisions of Female-Headed Households // *Journal of Urban Economics*. 1988. № 24. P. 186–211.
23. *Brook L., Preston I., Hall J.* What Drives Support for Higher Public Spending? // *Choice and Public Policy. The Limits to Welfare Markets* / Ed. by P. Taylor-Gooby. L.: Macmillan Press. 1998. P. 79–101.
24. *Buchanan J.M., Tullock G.* *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
25. *Clements B., Rodriguez H., Schwartz G.* Economic Determinants of Government Subsidies // *IMF Working Papers*. 1998. № 166.
26. What's Wrong with a Free Lunch? / J. Cohen, J. Rogers (eds.). Boston: Beacon Press, 2001.
27. *Dimond J.* Government Expenditures and Economic Growth: an Empirical Investigation // *IMF Working Papers*. 1989. № 45.
28. *Doling J.* *Comparative Housing Policy. Government and Housing in Advanced Industrialized Countries*. L.: Macmillan Press; N.Y.: St. Martin's Press, 1997.
29. *Feldstein M.* How Big Should Government Be? // *National Tax Journal*. 1997. Vol. 50 (June). P. 197–213 (NBER WP № 5868).
30. *Gimpelson V., Treisman D., Monusova G.* Public Employment and Redistributive Politics: Evidence from Russia's Regions // *IZA Discussion Paper*. 2000. № 161.
31. *Glaeser E.L.* The Social Cost of Rent Control Revisited // *NBER Working Paper*. 1996. № 5441.
32. *Gupta S., Leruth L., de Mello L., Chakravarti Sh.* Transition Economies: How Appropriate is the Size of Government? // *IMF Working Papers*. 2001. № 55.
33. *Hulten Ch., Schwab R.* Infrastructure Spending: Where Do We Go from Here? // *National Tax Journal*. 1993. Vol. XLVI. № 3. P. 261–273.
34. *Unproductive Public Expenditures. A Pragmatic Approach To Policy Analysis*. Pamphlet Series. International Monetary Fund, 1995. № 48.
35. *King P.* *Housing, Individuals and the State. The Morality of Government Intervention*. L.-N.Y.: Routledge, 1998.
36. *Kolenikov S., Denisova I., Yudaeva K.* Child Benefits and Child Poverty // *RECEP Working Paper*. 2000. № 4 (April).
37. *Milanovic B.* *Income, Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*. Washington: The World Bank, 1998.
38. *Moffit R.* An Economic Model of Welfare Stigma // *The American Economic Review*. 1983. Vol. 73. Issue 5. Dec. P. 1023–1035.
39. *Niskanen W.A.* *Bureaucracy and Representative Government*. N.-Y.: Aldine-Atherton, 1971.
40. *Ovcharova L., Popova D.* What Kind of Poverty Alleviation Policy Does Russia Need? // *RECEP, Russian Economic Trends*. 2001. Vol. 10. № 1. P. 7–14.
41. *Peacock A.* The Political Economy of Public Spending // *Public Expenditure – The Key Issues* / Ed. by J. Bristow and D. McDonagh. Dublin: The Institute of Public Administration, 1986. P. 43–61.
42. *Peacock A., Wiseman J.* *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. London: Allen and Unwin, 1961.
43. *Riphahn R.T.* Rational Poverty or Poor Rationality? The Take-Up of Social Assistance Benefits // *IZA Discussion Paper*. 2000. № 124 (March).
44. *Rodrick D.* Why Do More Open Economies Have Bigger Governments? // *NBER Working Papers*. 1996. № 5537.
45. *Shioji E.* Public Capital and Economic Growth: A Convergence Approach // *Journal of Economic Growth*. 2001. № 6. P. 205–227.
46. *Tanzi V., Schuknecht L.* *Public Spending in 20-th Century: A Global Perspective*. N.Y.: Cambridge University Press, 2000.