

Теоретические подходы к определению критериев оценки степени государственной централизации и децентрализации рыночной экономики

© 2011 И.Ю. Ваславская

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук

E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье обоснованы теоретические подходы к определению критериев оценки степени государственной централизации и децентрализации рыночной экономики применительно к проблеме эффективного использования ресурсов. Рассмотрены основные функции государства в системе вертикальных и горизонтальных взаимосвязей и взаимозависимостей хозяйствующих субъектов и государства, обусловленных обменом деятельностью и ее результатами.

Ключевые слова: государство, критерии эффективности, общественные блага и услуги, аллокация ресурсов, государственный сектор, макроэкономические пропорции, институт государства.

Глобальный экономический кризис привел к росту научного и практического интереса к функциям государства в связи с расширением масштабов его деятельности в несвойственной для него сфере предпринимательства. В этом плане эффективность функционирования государства и его воздействия на экономический рост в значительной степени связана с решением вопроса оптимальности - эффективного распределения ресурсов при заданных ограничениях, связанных с общественными представлениями о справедливости.

Перераспределение приводит к разнонаправленным изменениям в уровне благосостояния индивидов. Непосредственно процесс перераспределения осуществляется с помощью трансфертных платежей (трансфертов), представляющих собой безвозмездную передачу части дохода или имущества одного экономического агента или их группы в распоряжение других агентов. Несмотря на то, что трансферты могут быть добровольными, на практике основная их часть осуществляется общественным сектором. Процесс перераспределения связан как с производством публичных благ (в случае если бремя коллективных действий распределяется не в соответствии с дифференциацией индивидуального спроса на блага), так и с внешними эффектами (неодинаковая готовность платить за благо).

Базовым критерием эффективности в теории общественных финансов принято считать предложенный итальянским экономистом В. Парето критерий (*критерий Парето*) - улучшение (повышение) эффективности. Он имеет место в тех случаях, когда переход от одной аллокации к другой, во-первых, влечет за собой позитивное изменение значения функции полез-

ности хотя бы одного индивида и, во-вторых, не вызывает негативных изменений значений функций полезности ни одного из прочих индивидов. Ухудшение (снижение эффективности) происходит, когда значения функций полезности одного или нескольких индивидов понижаются, а для остальных индивидов эти значения остаются неизменными.

Однако по критерию Парето можно сравнивать эффективность лишь таких мероприятий, которые инварианты с точки зрения распределения и различаются лишь в отношении размещения ресурсов. В связи с этим в 1939 г. британскими экономистами Н. Калдором и Дж. Хиксом был предложен *принцип компенсации (критерий Калдора - Хикса)* - критерий, согласно которому переход от одного состояния экономической системы к другому увеличивает общее благосостояние (экономическую эффективность), если те члены общества, которые выигрывают при этом переходе, способны компенсировать потери тех, чье положение ухудшается. Данный критерий позволяет разграничивать изменения в уровне экономической эффективности и процессы перераспределения. Практические последствия действий государства можно представить как совокупность этих двух компонентов. Фиксируя сдвиги в эффективности по Калдору - Хиксу, можно получить ответ на вопрос, выигрывает или проигрывает от изменений общество в целом, в то время как, фиксируя моменты перераспределения, - выявить, каким именно группам достается выигрыш¹.

С проблемой эффективности использования ресурсов связан так называемый *принцип "второго лучшего"*, предложенный в середине 1950-х гг. канадцем Р. Липси и австралийцем К. Ланкас-

эффективности государства, о неадекватности финансов как механизма перераспределения дохода общества в пользу государственных институтов. В таком случае целесообразным может быть использование финансов для перераспределения доходов общества в пользу частного бизнеса или домашних хозяйств. На этом, собственно, и выстроена теория “провалов” (неэффективности) государства или рынка, что очень важно в связи с финансами, которые как бы фиксируют в каждый данный момент “золотую середину” распределяемого дохода общества между государственным и негосударственным сектором. Конкурентное доказательство каждому из них своей эффективности свидетельствует об адекватности финансов в качестве механизма перераспределения.

Максимизация (валового внутреннего продукта - ВВП, национального дохода - НД) или минимизация (инфляции, дефицита) тех или иных макроэкономических показателей выступают той целью развития экономической системы, которая реализуется (или должна реализовываться) с помощью финансов. Государственные доходы с точки зрения налоговых платежей хозяйствующих субъектов и бюджетные расходы на удовлетворение их потребностей в определенных (общественных) товарах и услугах могут существенно скорректировать выбор отдельных хозяйствующих субъектов. Речь идет о том, что в силу ограниченности ресурсов (доходов, производственных мощностей, природных факторов в стране и т.п.) ничто, имеющее определенную ценность, не может быть приобретено без потери возможности иметь что-то другое. Следовательно, расходуя определенную часть своего дохода на выплату налогов, население и предприятия теряют часть своих доходов, которые могли бы быть израсходованы на приобретение чего-то, необходимого им, - каких-то товаров или услуг. В этой связи возникает правомерный вопрос: равноценны ли, по мнению налогоплательщиков, те жертвы, которые связаны с их налогообложением (содержанием государства) и соответствующими потерями в покупательной способности.

В конечном итоге, исходя из макроэкономического тождества, можно с определенностью заключить, что эффективны лишь те финансовые взаимосвязи, в результате которых осуществляется расширенное воспроизводство ВВП и НД в реальном выражении, т.е. физический объем произведенных товаров и услуг возрастает в текущем году по сравнению с предыдущим с учетом инфляции.

Предложение государством общественных благ и услуг охватывает широкую сферу макро-

экономического вмешательства, нацеленного на компенсацию или выправление недостатков функционирования (провалов) самого рыночного механизма. Однако основная особенность современной рыночной экономики большинства стран мира, которую можно охарактеризовать как смешанную экономику, состоит в том, что государством является важным, хотя и не доминирующим поставщиком общественных благ и услуг. Имеется развитый частный сектор, который регулируется посредством вмешательства государства в ценообразование в отдельных секторах (в первую очередь речь идет о естественных монополиях), предоставлении субсидий, а также макроэкономического регулирования на основе управления государственными расходами, налогово-обложения и денежно-кредитных инструментов.

На данном поле государство призвано осуществлять три основные функции:

1. Эффективное размещение (аллокация) ресурсов. Государство может ограничивать производство отдельных товаров, потребление которых сопряжено с негативными последствиями, или, напротив, стимулировать производство товаров, обладающих особыми достоинствами. С помощью государственных финансов осуществляется размещение ресурсов для производства большей части общественных благ.

2. Перераспределение доходов между индивидами. Механизмом такого перераспределения служат налоговая и бюджетная система. Например, собирая налоги с работающих, государство выплачивает пенсии и пособия нетрудоспособным и безработным.

3. Стабилизацию экономики и финансовой системы. Налоговая и бюджетная политика могут существенно влиять на состояние экономики, способствовать поддержанию равновесия вокруг заданных макроэкономических показателей, сглаживать циклические колебания и содействовать высокой степени занятости человеческих ресурсов, устойчивому экономическому росту и снижению инфляции.

Названные функции не могли бы осуществляться без обширного общественного сектора современной смешанной экономики, который включает в себя все ресурсы, которыми владеет и распоряжается государство. В качестве непосредственного поставщика товаров и услуг общественный сектор представлен, прежде всего, такими отраслями, как образование, здравоохранение, культура, транспорт и связь, энергетика, коммунальное хозяйство и некоторые другие. Предприятия и организации, принадлежащие государству, играют ведущую роль в предоставлении почтовых услуг, в сфере железнодорож-

ного транспорта и авиаперевозок (исключениями являются США и Япония), а в ряде стран, например, в Великобритании, Италии, Франции, Германии, Нидерландах, и в электроэнергетике. В ряде западноевропейских стран до начала широкой приватизации в 1980-х гг. государству принадлежали многие предприятия обрабатывающей промышленности - сталелитейной в Австрии, Италии, Франции, Швеции, автомобильной - в Великобритании и Франции, судостроительной - в Великобритании, Италии, Испании, Швеции. Государству принадлежат также стратегически важные научные центры.

Масштабы государственного сектора в разных странах смешанной экономики различны. Лучшее всего роль и масштабы государственного сектора отражает удельный вес государственных доходов и расходов в национальном доходе (валовом внутреннем либо национальном продукте - ВВП либо ВНП), другими словами, величина общественных (государственных и муниципальных) финансов, которая дифференцируется в зависимости от национальной специфики моделей бюджетного федерализма.

Оценка качества института государства в роли механизма перераспределения ВВП с целью максимизации его темпов роста в национальных экономических системах и качества институциональной структуры с целью восстановления финансовой пропорциональности может быть осуществлена на основе эконометрического анализа факторов, влияющих на сочетание принципов организации (централизации) и децентрализации (самоорганизации) в моделях бюджетного федерализма федеративных государств мира.

Использование таких согласованных показателей, как временные ряды индексов интенсивности промышленного производства (ИИПП), интенсивности структурных сдвигов и индикатор "качества" структуры государственных финансов и промышленного производства, позволяют дать оценку оптимальности сочетания принципов централизации и децентрализации в моделях бюджетного федерализма в макроэкономических системах различной национальности.

Изучение зависимости между фискальными факторами и макроэкономическим ростом свидетельствует, что основным показателем эффективности финансовых инструментов государственного воздействия на макроэкономическую сбалансированность выступает уровень экономического развития. Ряд других параметров, оказывающих, в свою очередь, влияние на качество макроэкономических пропорций, - удельный вес сферы услуг в ВВП, удельный вес занятых в

сфере услуг в общей численности занятых, уровень урбанизации, относительный уровень цен, показатели централизации государства, индексы разнообразия - также тесно коррелированы с уровнем экономического развития. Однако после включения уровня экономического развития в модель влияния государства они теряют свою значимость. Таким образом, можно утверждать, что динамика удельного веса государственных доходов в ВВП объясняется изменчивостью двух факторов - уровня экономического развития и численности населения.

Среди других показателей, разносторонне описывающих финансовые параметры функционирования государства и социально-экономического развития общества, нет таких, которые позволили бы создать модель, точнее описывающую уровень государственных расходов по сравнению с моделью уровня государственных доходов. Но это и неудивительно, поскольку государственные расходы отличаются от государственных доходов на величину бюджетного дефицита (или профицита). Размеры же последнего в большой степени определяются не столько рассматриваемыми показателями, сколько особенностями проводимой властями фискальной политики. Отсюда следует, что объективные эндогенные параметры - уровень экономического развития страны и численность ее населения - более точно предсказывают удельный вес в ВВП государственных доходов, чем государственных расходов.

Задачи максимизации темпов экономического роста (темпов увеличения частного и национального богатства, темпов повышения уровня экономического развития страны и уровня жизни ее населения) не идентичны задачам увеличения ресурсов, находящихся в распоряжении государства (его относительных и абсолютных размеров). Иными словами, интересы национальной экономики и интересы государства далеко не всегда совпадают, что и обуславливает разнонаправленность целевой ориентации формальных и неформальных институтов. Они в целом не противоречат друг другу, когда повышение темпов роста экономики обеспечивается в числе прочего за счет повышения активности государства и увеличения его размеров (необходимых) и когда такие же последствия для экономического роста обеспечиваются за счет сокращения размеров государства (избыточных). Наибольшие трудности для проведения ответственной экономической политики возникают, когда национальные власти сталкиваются с противоположными, фактически взаимоисключающими вызовами. С одной стороны, максимизация ресурсов в распоря-

жении государства требует повышения относительных размеров государства, однако за это приходится расплачиваться снижением темпов экономического роста. С другой стороны, максимизация темпов экономического роста требует сокращения относительных размеров государства, что приводит к неизбежному сокращению абсолютного объема ресурсов, находящихся в распоряжении государства, и, соответственно, к сокращению реализуемых им программ.

В данной связи интересны теоретические разработки Дж. Бьюкенена и Г. Таллока⁴, которые свели категории коллективного выбора, правил принятия решений и процедур голосования в единую теорию общественного выбора. Важнейшим направлением теории общественного выбора является экономика бюрократии. Представители теории выступают за ограничение экономических функций государства. Невмешательство государства в экономику обосновывается наличием “*провалов государства*” (англ. *government failures*), которые возникают при неспособности государства обеспечить эффективность размещения ресурсов и соответствие политики распределения приня-

тым в обществе представлениям о справедливости. Благодаря исследованию поведения бюрократов в дополнение к поведению избирателей школа общественного выбора существенно расширила понимание процесса принятия решений в общественном секторе. Именно поэтому публичный сектор сегодня рассматривается не только со стороны спроса на его услуги, но и со стороны предложения им своих услуг.

¹ См.: *Kaldor N.* Welfare Propositions in economics and interpersonal comparisons of utility // *Economic J.* 1939. □ 9. P. 449-552; *Hicks J.* The foundations of welfare economics // *Economic J.* 1939. □ 49. P. 696-712.

² *Lipsey R., Lancaster K.* The general theory of Second Best // *Review of Economic Studies.* 1956. □ 24. P. 11-32.

³ *Яковсон Л.И.* Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов: учеб. для вузов. М., 1996.

⁴ *Бьюкенен Дж., Таллок Г.* Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии // Сочинения (серия “Нобелевские лауреаты по экономике”). Т. 1. М., 1997.

Поступила в редакцию 05.02.2011 г.

тером². Общая теория второго лучшего утверждает, что если одно из условий оптимума по Парето не может быть выполнено, ситуация второго лучшего оптимума достигается только через отклонение от всех прочих условий оптимума. В результате оптимальной политикой была провозглашена “поэтапная политика второго лучшего” (англ. *piecemeal second-best policy*). В соответствии с ней государство постепено определяет и вводит оптимальные отклонения от Парето-эффективности в тех секторах экономики, где она возможна, в случае, когда достижение Парето-эффективности невозможно хотя бы в каком-то одном из секторов. Получаемая в итоге ситуация оптимума может быть названа оптимумом второго лучшего, в связи с тем что она достигается при ограничении, которое, по определению, предотвращает достижение Парето-оптимума.

Система Парето достигла своего пика в 1930-х гг. в работах его последователей. Важными их результатами стали две фундаментальные *теоремы социального благополучия*, изначально предложенные Парето и Бароном: каждое конкурентное равновесие будет оптимальным по Парето (Первая теорема), и любое Парето-оптимальное распределение ресурсов может быть получено как конкурентное равновесие при условии соответствующего перераспределения начальных ресурсов (Вторая теорема).

Теоретически выгоды от совместно потребляемого блага для каждого из его пользователей зависят от ряда факторов. Так, достижение эффективности от предоставления государством общественных благ как смешанных находится в зависимости не только от характеристик функции полезности и цен на общественные блага, но также и от численности их потребителей. Численность потребителей любого смешанного общественного блага целесообразно увеличивать до тех пор, пока переполнение, обусловленное приемом последнего “члена клуба”, не вызовет такого уменьшения выгод для других его членов, которое уравновешивает снижение издержек, обусловленное участием новичка в финансировании затрат. Если же численность пользователей задана, то количество предлагаемого для потребления блага должно возрастать, пока предельные затраты индивида на получение этого блага не уравновесят его предельную полезность³.

Общественные блага не становятся объектами обычных рыночных сделок, и соответственно, предпочтения потребителей не проявляются в привычных формах спроса. Вклады в финансирование общественного блага, соответствующие индивидуальным уровням предельной выгоды (предельных норм замещения), в идеаль-

ных условиях могли бы служить ориентиром при распределении налогового бремени. Однако выявление индивидуальной предельной полезности блага на практике довольно нелегкая задача, что приводит к трудности оценки спроса на общественные товары и услуги.

На практике данная проблема неизбежно носит политический характер. Принятие решений о предоставлении общественных благ подвержено значительному влиянию политических сил, бюрократии и других лоббистских интересов. Окончательную оценку адекватности выявления и удовлетворения спроса на услуги дают избиратели в ходе выборов. Поэтому можно говорить лишь об инструментах, содействующих выявлению спроса, позволяющих несколько объективизировать данный процесс.

В качестве подобных инструментов часто применяются *индикаторы спроса на общественные товары и услуги*, которые могут включать в себя две группы показателей:

- показатели обеспеченности общественными товарами и услугами различных юрисдикций по сравнению с другими территориями. Применительно к региональному уровню обеспеченность может оцениваться по отношению к средней по стране, к близлежащим регионам, к регионам со сходным финансовым положением. Могут также использоваться методы математического моделирования, направленные на выявление расчетных значений расходов на конкретные бюджетные услуги в зависимости от специфических особенностей региона (доход, демографические показатели, географические и т. д.);
- демографические характеристики (в том числе прогнозные), оказывающие влияние на потребность населения в общественных товарах и услугах в средне- и долгосрочной перспективе.

Сами по себе названные показатели не дают ответа на вопрос об оптимальной структуре предоставления общественных товаров и услуг. Однако индикаторы позволяют нарисовать некую объективную картину потребности в общественных товарах и услугах. Решение о том, является ли текущий уровень предоставления общественных благ достаточным или нет, определяется политическими приоритетами.

Для современных экономических систем данный вопрос далеко не риторический, поскольку значительная доля национального дохода ежегодно перераспределяется посредством финансов в пользу государства. А их эффективное/неэффективное использование обеспечивает адекватное развитие общества, изменение доходов населения и организаций. Сокращение реальных доходов в стране однозначно свидетельствует о не-