

**Соотношение запроса населения на государственную социальную политику и готовности к её финансированию: сравнение европейских стран<sup>1</sup>**

Активность государства в решении социальных проблем напрямую затрагивает каждого гражданина вне зависимости от того, является ли он непосредственным потребителем предоставляемых социальных благ. Государство финансирует свою социальную политику из бюджета, который в свою очередь формируется за счет налоговых поступлений. Понятно, что без налогов – нет социальной политики, а без доверия государству – нет налогов.

Представления людей о том, каким по содержанию и объему должно быть участие государства в социальной политике, с одной стороны, и их готовность финансировать эту политику, с другой, могут различаться. Формируется сложная и непрямая зависимость между нашими ожиданиями государственной помощи, с одной стороны, и готовностью соучаствовать в её финансировании, с другой. В этом проявляется имплицитное соглашение между гражданами и государством по этому поводу. Например, «я ему плачу налоги и ожидаю от него помощи» или «не плачу, но ничего и не ожидаю». В этом смысле можно говорить о своего рода «социальном контракте» между государством и обществом, который потенциально может иметь два равновесия. Возможны и неравновесные состояния («не плачу, но ожидаю», либо «плачу, но не ожидаю»), которые в сознании людей отличаются разрывом между запрашиваемым количеством общественных благ и пониманием необходимости собственного участия в их финансировании.

В связи с этим возникают следующие исследовательские вопросы. Как представления людей о необходимости и масштабе социальной поддержки государства соотносятся с их готовностью участвовать в финансировании этой поддержки? Что влияет на эти представления и как они различаются между странами?

Международные исследования показывают, что социальное государство<sup>2</sup> пользуется большой поддержкой населения во всех странах. Отношение населения к нему варьирует в

---

<sup>1</sup> Исследование осуществлено в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2011 году

<sup>2</sup> Здесь и далее под «социальным государством» понимается не какая-то определенная институциональная модель (например, закреплённая конституционно), а свойственная всем современным европейским государствам вовлечённость в предоставление тех или иных социальных услуг.

зависимости от пола, возраста, социального положения. Важными дифференцирующими факторами являются также особенности страны проживания [Svalffors (2003, 2012); Coughlin (1979); Larson (2008); Rothstein (2001); Korpi, Palme (1998)].

Характеристика страны несет в себе разнообразную информацию. Здесь существенны не только общий уровень благосостояния, но и институциональные особенности, доминирующие ценности. Прозрачность системы перераспределения доходов (характерная, например, для Скандинавских стран) способствует росту доверия к государству, повышает готовность платить налоги. Наоборот, непонимание того, как и в чьих интересах функционирует система социальной поддержки, как и за чей счет последняя финансируется, непрозрачное налогообложение рождает недоверие государству и сопротивление налогообложению. Например, подозрения в коррупции и финансовой нечистоплотности негативно отражаются на поддержке социальных программ населением [Alesina, Angeletos, 2005; Algan, Cahuc, Sangnier (2011); Mourao (2008); Csontos, Kornai, Toth (1998)].

### ***Что и как мы изучаем?***

Цель данной работы - проанализировать соотношение между запросами государственных социальных благ (услуг) и готовностью населения различных европейских стран участвовать в производстве этих благ.

Наша работа базируется на данных IV раунда Европейского Социального Исследования (далее - ESS), проведенного в 2008 году. Совокупная выборка составила 58753 человек. В исследовании участвовали 30 стран.

Запросы населения на социальные услуги государства фиксировались с помощью следующего вопроса: *«Сейчас я буду называть Вам задачи, а Вы скажите мне, пожалуйста, в какой мере государство должно участвовать в выполнении каждой из них по шкале от «0» до «10», где «0» будет означать, что Вы вообще не считаете это задачей государства, а «10» - что Вы считаете это всецело задачей государства».*

Респонденту предлагалось выразить свое мнение по поводу участия государства в решении каждой из шести следующих задач: 1) обеспечение работой каждого, кто хочет работать; 2) обеспечение квалифицированной медицинской помощью тех, кто в ней нуждается; 3) обеспечение достойного уровня жизни людям в старости; 4) обеспечение достойного уровня жизни безработным; 5) обеспечение ухода за детьми работающих родителей; 6) предоставление оплачиваемого отпуска людям, которые вынуждены временно ухаживать за заболевшими членами семьи.

Все перечисленные задачи мы объединили в единый *интегральный индекс «запроса на участие государства в решении социальных задач» («индекс запроса»).*

Степень согласия на увеличение налогов (т.е. в том числе и на личное участие в софинансировании производства социальных благ) измеряется с помощью вопроса: «*Многие социальные пособия, льготы и услуги оплачиваются за счёт налогов. К какому варианту Вы больше склоняетесь: чтобы у нас увеличили налоги, и государство стало больше тратить на социальные пособия, льготы и услуги, ИЛИ чтобы снизили налоги, и государство меньше тратило на социальные пособия, льготы и услуги?*». В этом случае также используется 11-бальная шкала, где «0» обозначает одновременную минимизацию налогов и социальных расходов (существенно уменьшить налоги и гораздо меньше тратить на социальные пособия, льготы и услуги), а «10» - их совместную максимизацию или максимальную поддержку расширения социального государства (существенно увеличить налоги и гораздо больше тратить на социальные пособия, льготы и услуги). Естественно предположить, что выбор средних значений по шкале означает предпочтение статус-кво. Этот индекс обозначим как «*готовность к софинансированию*».

*Соответствие/расхождение «запроса на участие государства в решении социальных проблем» и готовности к софинансированию этого запроса* рассчитывается как разность между ними (числовые шкалы в обоих случаях одинаковые). Эта разность представляет собой разрыв в представлениях масштаба запроса общественных благ и финансового обеспечения производства этих благ через налоги; далее мы называем её «*индексом расхождения*».

*Индекс расхождения = Индекс запроса – Индекс готовности к софинансированию.*

Чем меньше значения индекса расхождения, тем в большей степени запрос населения на социальные услуги соответствует его готовности к увеличению налогов, и напротив, высокие значения этого индекса свидетельствуют о том, что люди, запрашивая высокую включённость государства в решение социальных проблем, финансово этот запрос не поддерживают.

***Как соотносятся запрос на социальные услуги государства и готовность к софинансированию в европейском общественном сознании?***

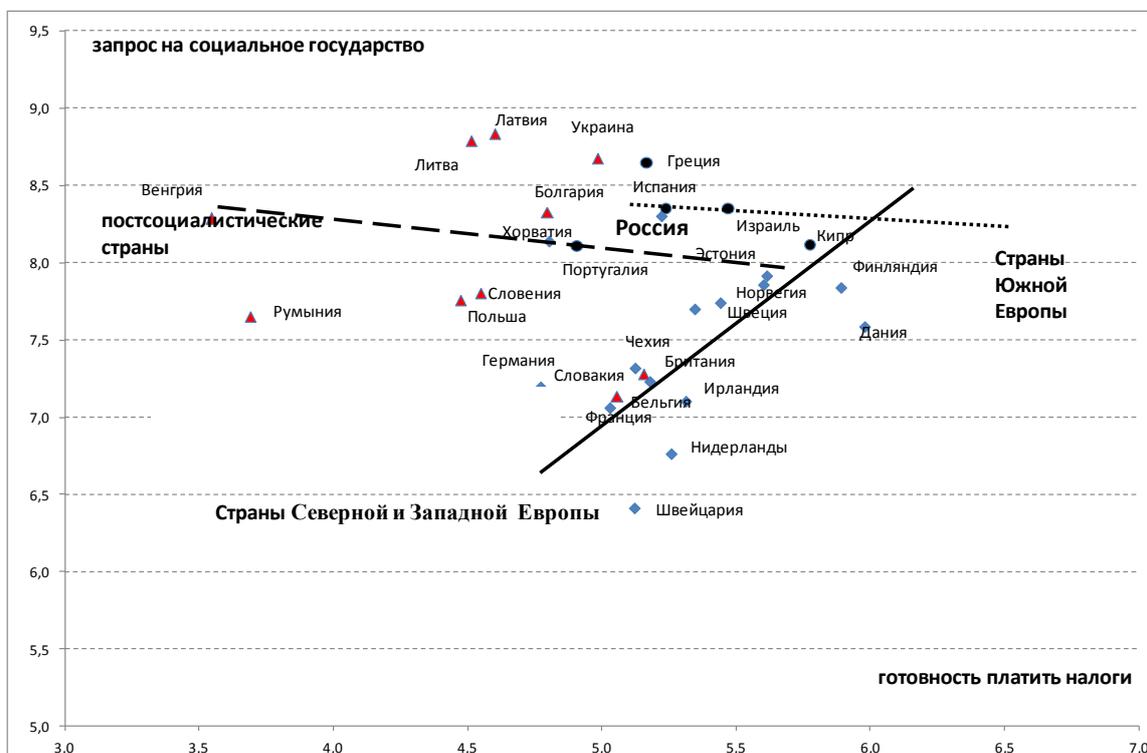
Распределение стран по соотношению *запроса на социальную помощь государства и готовности к софинансированию* показано на Рис.1.

Выделим группы стран. В странах Западной и Северной Европы эти показатели связаны положительно. В постсоциалистических странах тенденция противоположная: с ростом «запроса» готовность платить налоги снижается. То же характерно и для средиземноморских стран.

Северная Европа выделяется как наибольшей терпимостью к налогам ради социальных целей, так и умеренными запросами на участие государства в социальной сфере (значения индекса «запроса» находятся на уровне средних значений и ниже). Швейцария, Нидерланды,

Ирландия, Британия, Бельгия и Франция демонстрируют как меньшую готовность к софинансированию, так и меньший запрос на социальные блага.

Страны Южной Европы сбились в «стаю», выражая повышенный запрос (соответствующий индекс выше средних значений по выборке) и среднюю готовность к софинансированию. В представлениях населения этих стран эти два явления расходятся: люди хотят больше социального государства, но за умеренную «плату».

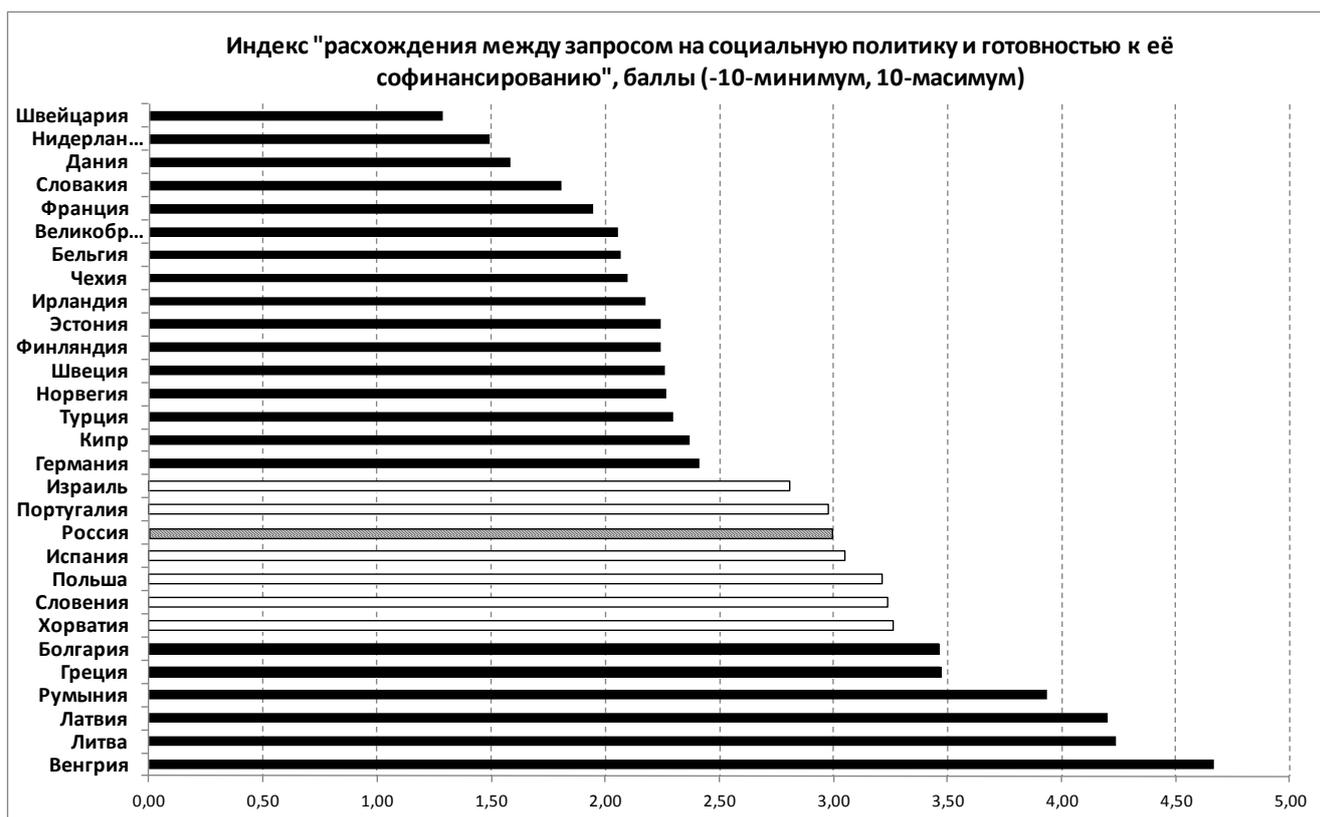


**Рис.1. Запрос на участие государства и готовность к софинансированию**

В постсоциалистических странах, где завышенный «запрос» сочетается с пониженной готовностью к софинансированию, этот разрыв проявляется ещё сильнее.

Жители Западной и Северной Европы воспринимают себя активными субъектами социального государства, тогда как в Южной Европе и постсоциалистических странах люди видят себя скорее в роли пассивных клиентов.

Если принять допущение, что индексы «запроса» и «готовности к софинансированию» оцениваются по эквивалентным шкалам (0-10 баллов), то можно для каждого респондента рассчитать разницу между ними. Новый показатель (индекс «расхождения») будет характеризовать степень соответствия между ожиданием государственной помощи и готовности участвовать в ее финансировании.



**Рис.2 Индекс расхождения (средние значения по странам).** Страны, статистически не отличающиеся от России, показаны светлыми столбиками.

Низкие значения этого индекса свидетельствуют о том, что есть соответствие: «общество запрашивает – общество оплачивает». Высокие значения, возможно, говорят о том, что люди хотят получить больше, чем сами готовы дать. Среднее значение составляет 2,7.

Рис. 2 представляет распределение стран. Наибольшие расхождения (в сторону положительных значений) фиксируются в Венгрии, Литве, Латвии и Румынии. Люди здесь склонны считать, что социальная политика - преимущественно государственное дело, не требующая от населения дополнительного вклада. Дания, Нидерланды и Швейцария, напротив, отличаются минимальным расхождением между обоими наборами представлений. За отсутствием расхождений могут скрываться два варианта: 1) население много хочет, но готово помогать финансово или 2) население особо не хочет, но и не готово участвовать. В обоих случаях есть совпадение представлений о желаемой степени участия государства в социальной политике и мере собственного финансового поведения.

Россия вместе с Польшей, Португалией, Испанией, Хорватией, Словенией и Израилем тяготеет к тем, кто имеет значительные расхождения, но при этом отстаёт от лидеров.

***Почему различаются страны или как проявляется «эффект» страны?***

Специфические особенности стран сильно влияют на отношение людей к «социальности» своих государств и их готовность к софинансированию социальной политики.

Это ставит перед нами следующий вопрос: в чем проявляется этот эффект страны и что в него включается?

Уровень экономического развития обычно рассматривается как интегральный показатель, дифференцирующий страны. Он отражает не только состояние и структуру экономики, но и другие характеристики, включая качество институтов и человеческий потенциал. В то же время, экономически более успешные страны, как правило, имеют и более развитое гражданское общество (и, соответственно, более развитые ценности социальной сплоченности и справедливости), что также может влиять на формирование спроса граждан на социальное государство и на эффективность последнего [Algan, Cahuc, Sangnier, 2011].

Отношение граждан к «социальности» государства в той или иной стране формируется и под воздействием структуры населения. Чем больше потенциальных «клиентов» у социального государства, тем сильнее агрегированный запрос на него. К клиентам мы относим тех, кто либо живет на социальные трансферты (различные пособия и пенсии), либо является потребителем социальных услуг, оказываемых за счет бюджетных средств, либо занят в секторах экономики, предоставляющих такие социальные услуги. Долю «клиентов» мы можем измерить с помощью стандартных демографических показателей (доли в населении детей до 14 лет и пожилых старше 65 лет) и уровня безработицы. Показатели социальных расходов и налоговой нагрузки (оба в % к ВВП) характеризуют масштабы перераспределения и собственно размер социального государства.

Более богатые страны отличаются от менее богатых по многим параметрам, среди которых и качество ключевых институтов, и социально-культурные особенности населения, включая такие как уровень гражданственности и доверия. Роль институтов проявляется в том, что они формируют поведение людей. В нашем случае правила, по которым действует государство в социальной сфере, является важной составляющей институциональной среды. Они направляют действия людей, создавая поведенческие стимулы и ограничения. Содержание, качество и степень соблюдения этих правил влияют и на конечный результат – получение социальных благ. Не удивительно, что степень прозрачности и открытости во взаимоотношениях общества и государства, отсутствие (или присутствие) коррупции, верховенство закона, доверие граждан друг другу и государственной власти являются важными измерениями институциональной среды, влияя на восприятие проводимой социальной политики и ожидания по отношению к государству. Такого рода институционально-культурные характеристики могут формировать отношение к социальному государству.

В нашем распоряжении есть две характеристики институциональной среды, которые рассчитываются международными организациями и могут использоваться в кросс-страновых исследованиях. Во-первых, это *индекс экономической свободы*, рассчитываемый «Фондом

наследия» (The Heritage Foundation). Во-вторых, это *индекс восприятия коррупции*, который ежегодно составляется «*Transparency International*».

Обратимся к множественному регрессионному анализу. Мы оцениваем регрессию, в которой в качестве зависимой переменной выступает индекс расхождения. Основной независимой переменной является логарифм душевого ВВП (в международных долларах по ППП). Мы предполагаем, что в более богатых странах население удовлетворяет свои запросы на рыночной основе и при прочих равных менее нуждается в прямой государственной помощи. В этом случае знак перед коэффициентом должен быть отрицательным. Мы также контролируем уровень образования и возрастную структуру населения. Последняя (доля детей до 14 лет в численности населения и доля лиц старше 65 лет), может выступать непосредственным фактором спроса на социальное государство, поскольку крайние возрастные группы имеют повышенный риск социальной уязвимости. Эти переменные составляют нашу базовую спецификацию. Кроме того, мы поочередно добавляем такие характеристики как уровень неравенства, уровень безработицы, долю социальных расходов в ВВП, налоговую нагрузку, индекс экономической свободы, восприятие коррупции, которые также могут влиять на склонность к перераспределению. Все наши переменные являются экзогенными по отношению к субъективным представлениям людей, а потому результаты регрессий могут интерпретироваться в терминах причинности. Стандартные ошибки оцениваются как робастные с учетом гетероскедастичности.

Результаты представлены в таблице 1 и оказываются достаточно устойчивыми. Во всех спецификациях наиболее сильно ощущается обратное влияние душевого ВВП. В бедных странах, где «запрос» выше, а готовность к софинансированию ниже, расхождение увеличивается. Демографическая структура ведёт себя стабильно: по мере старения населения усиливаются и ожидания от государства, но уровень образования при этом никак не сказывается.

Расширение спецификации за счёт добавления институциональных переменных мало что меняет. Практически везде сохраняется значимое отрицательное влияние ВВП. Влияет только индекс восприятия коррупции: чем он выше, тем ниже относительная готовность населения к софинансированию социальных расходов (при этом влияние уровня ВВП снижается). Этот результат логичен: когда люди видят, что бюджетные деньги разворовываются, готовность поддерживать бюджет своими доходами снижается.

**Таблица 1. Коэффициенты множественной линейной регрессии (на страновом уровне, 30 стран); зависимая переменная – индекс расхождения; 1-8 – различные спецификации**

---

1	2	3	4	5	6	7	8
---	---	---	---	---	---	---	---

---

Константа	<b>5,7</b>	<b>5,3</b>	<b>5,8</b>	<b>4,56</b>	<b>5,2</b>	<b>3,4</b>	<b>6,7</b>	<b>3,7</b>
Логарифм ВВП на душу	<b>-1,36</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,36</b>	<b>-1,27</b>	<b>-1,28</b>	-0,46	<b>-1,07</b>	<b>-1,09</b>
Доля детей до14	0,00	0,01	-0,00	-0,00	0,00	0,02	0,01	0,02
Доля населения старше 65 лет	<b>0,06</b>	<b>0,07</b>	<b>0,05</b>	<b>0,06</b>	<b>0,05</b>	<b>0,09</b>	<b>0,06</b>	<b>0,09</b>
Доля с третичным образованием	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00	-0,01	-0,01	-0,01
Доля социальных расходов, % от ВВП		-0,04						
Налоговая нагрузка, % от ВВП			0,00					
Коэф. Джини				0,03				
Уровень безработицы					0,05			
Индекс отсутствия коррупции						<b>-0,3</b>		
Индекс экономической свободы							-0,03	
Индекс Фискальной иллюзии								<b>1,21</b>
R	0,67	0,67	0,68	0,67	0,68	0,61	0,67	0,65

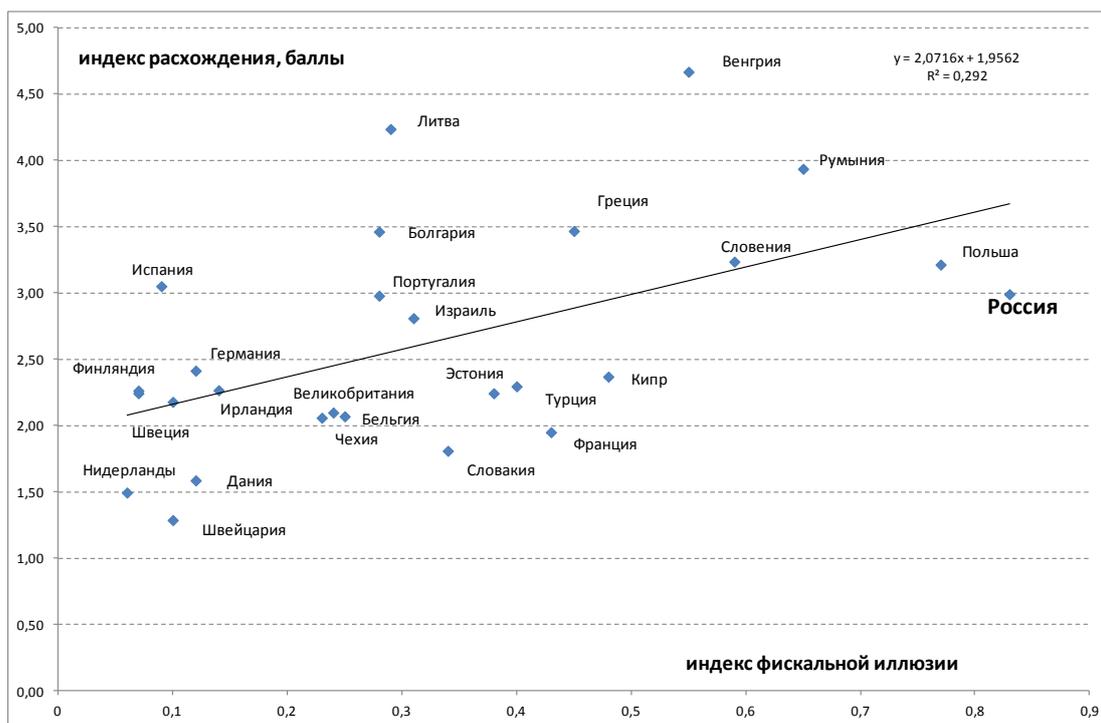
Итак, разрыв между запросом и готовностью оплачивать этот запрос увеличивается по мере уменьшения уровня благосостояния. Однако, как известно, бедные страны «бедны» не только в терминах производимого ВВП, но и в терминах качества институтов. «Низкое качество» проявляется в неэффективности государственного управления и коррупции, которым сопутствует непрозрачность и запутанность законов и правил. В итоге сбивается связь между тем, что граждане вносят в бюджеты своих стран в виде налогов, и тем, что они могут получить взамен в виде общественных благ. Отсутствие же такой связи в представлениях подрывает веру в справедливость налогообложения и усиливает убеждение в том, что нам всегда «недодают» по сравнению с нашим вкладом, а значит с государства «за те же деньги» можно требовать больше. Это явление является одним из аспектов «фискальной иллюзии», которая в общем случае представляет собой «недооценку налогоплательщиками альтернативных издержек производства общественных благ» [Якобсон, 2000. С.119].

Фискальная иллюзия подпитывается не только неэффективностью действующих институтов, но может иметь и исторические корни [Alesina,2005]. В пост-социалистических странах старшие поколения привыкли к «квазибесплатному» доступу к социальным благам. Я.Корнай считал Венгрию «преждевременным государством благосостояния» (premature welfare state), подчеркивая экономическую неустойчивость такой модели (что в полной мере относится и к другим пост-социалистическим странам Восточной Европы) [Kornai,1992]. При этом общественный спрос на обширную социальную поддержку сочетается с ложной информированностью о том, как и за счет каких источников финансируются социальные блага [Csontos, Kornai, Toth,1998].

Португальский экономист П.Мурао предложил «индекс фискальной иллюзии», отражающий как степень прозрачности/непрозрачности государственного управления, так и наличие условий, создающих у населения ложную информированность о налоговом бремени и социальных расходах [Mourao, 2008].

Индекс «фискальной иллюзии» меняется от 0 до 1, где значение «0» соответствует ситуации, когда фискальная иллюзия отсутствует, а 1 обозначает её максимальный уровень. В таких странах как Нидерланды, Швейцария, Дания, Финляндия фискальная иллюзия минимальна, а Россия и Польша отличаются крайне высокими значениями. В целом же, по данным П.Мурао, Россия находится рядом с такими странами как Мали, Пакистан и Шри-Ланка [Mourao, 2008]. Рост индекса фискальной иллюзии значительно повышает запрос на государство, снижает готовность людей к софинансированию социальных расходов через повышение налогов, а соответственно, увеличивает разрыв между ожиданиями государственной помощи и соучастием в производстве общественных благ. Коэффициенты корреляции (0,38; -0,49; 0,54, соответственно) свидетельствуют о наличии подобных связей.

На Рис. 3 показано расположение стран в пространстве двух переменных: индекса фискальной иллюзии (горизонтальная ось) по П.Мурао и индекса расхождения (вертикальная ось). Чем сложнее и менее прозрачна фискальная система, тем больше расхождение. В левой нижней части графика концентрируются страны, принадлежащие либо к либеральному (Ирландия, Великобритания, Швейцария), либо к социал-демократическому (Скандинавские страны и Нидерланды) режимам. Наоборот, к правому верхнему углу тяготеют пост-социалистические страны: Россия, Польша, Румыния, Венгрия. Противоречивость представлений граждан этих стран проявляется в том, что, будучи уверенными в необходимости дальнейшего расширения социального государства, они при этом убеждены, что налоги должны быть ниже, а не выше. Интересно, что значения для Чехии, Словакии, Эстонии оказываются в средней части рисунка и располагаются ближе к западно-европейским, чем к другим восточно-европейским странам.



**Рис.3. Индекс фискальной иллюзии и индекс «расхождение»**

Индекс фискальной иллюзии включен в рассматриваемую нами регрессионную модель (спецификация № 8 в таблице 1). Его влияние очень избирательно: он не влияет на уровень требований к государству, но значительно снижает готовность к софинансированию социальных расходов, а соответственно увеличивает индекс расхождения. Если люди не понимают, как расходуется бюджет, или уверены, что он расходуется нецелевым образом, то это дестимулирует их готовность поддерживать такой бюджет своими личными средствами.

\*\*\*

Данная работа анализирует отношение населения европейских стран к участию государства в социальной политике. В её фокусе соотношение двух вопросов: что европейцы ожидают от своих государств в этой области, и в какой мере они готовы участвовать в софинансировании производства общественных благ?

По результатам анализа можно сделать следующие основные выводы.

1. Межстрановые различия значимо связаны с уровнем экономического развития: чем ниже ВВП на душу населения, тем выше социальные требования к государству. В более бедных странах население может ощущать дефицит соответствующих социальных услуг при ограниченности собственных доходов.

2. Богатые страны отличаются от менее богатых по многим параметрам, включая качество ключевых институтов, формирующих поведение людей. В нашем случае правила, по которым действует государство в фискальной и социальной сферах, являются важной составляющей

институциональной среды. Степень прозрачности и открытости во взаимоотношениях общества и государства, отсутствие (или присутствие) коррупции, верховенство закона, доверие граждан друг другу и к государственной власти являются важными измерениями институциональной среды, влияя на восприятие проводимой социальной политики и ожидания по отношению к государству.

3. Для стран Западной и Северной Европы характерно большее соответствие между запросом граждан на общественные блага и готовностью софинансировать производство этих благ. Можно сказать, что для граждан этих стран реальностью является своеобразный «социальный контракт» с государством: запрашиваемый ими объём социальных услуг пропорционален готовности оплачивать его через налоги.

Для постсоциалистических стран и стран Южной Европы в большей мере характерна «фискальная иллюзия», проявляющаяся в нарушении связи между желаемыми благами и источниками их финансирования. Особенно четко этот разрыв выражен в Венгрии, Румынии, Латвии и Литве. В то же время граждане Чехии, Словакии и Эстонии приближаются в своих установках в этой области к представлениям населения более продвинутых стран Европы.

Различие в установках населения разных постсоциалистических стран во многом объяснимо качеством институциональной среды. Чем меньше коррупции в стране, чем больше прозрачности и открытости в сферах фискальной и социальной политики, тем лучше граждане понимают, «откуда что берется» и не уповают на «аиста», приносящего социальные блага.

4. Россия входит в группу лидеров по запросу на участие государства в оказании социальной поддержки населению и занимает средние позиции по готовности людей к софинансированию этой помощи, а, соответственно, относится к странам, имеющим значительные превышения запросов над готовностью за них платить.

Сравнительно низкий уровень жизни россиян повышает требования к социальной поддержке, а коррупция и недоверие государству снижают готовность к софинансированию общественных благ. Сегодняшний институциональный контекст России создаёт реальные условия для усиления «фискальной иллюзии» и увеличения разрыва между «запросом» и готовностью людей отдавать на это собственные средства. Наряду с разъяснением фискальной политики необходимо повышать доверие и гражданскую активность – российские показатели существенно отстают от аналогичных показателей в странах Западной и Северной Европы.

## Литература

1. *Якобсон, Л.* Государственный сектор экономики. Экономическая теория и политика. М. ГУ-ВШЭ, 2000
2. *Algan, Y., P.Cahuc, M.Sangnier.* Efficient and Inefficient Welfare States. IZA DP No.5445, 2011
3. *Alisina, A.* Good bye Lenin (or not?): The Effect of Communism on People's Preferences, NBER, WP 11700, 2005
4. *Alesina, A., G.Angeletos.* Fairness and Redistribution// *American Economic Review*, 2005 V.95 (4), 960-980
5. *Contested Welfare States . Welfare Attitudes in Europe and Beyond / S. Svallfors (ed.).* Stanford: Stanford University Press, 2012
6. *Coughlin, R.* Social Policy and Ideology: Public Opinion in Eight Rich Nations// *Comparative Social Research*, 1979, №2
7. *Coughlin, R.* Ideology, public opinion and welfare policy. Berkeley, CA. 1980
8. *Csontos, L., J.Kornai, I. Toth.* Tax Awareness and Reform of the Welfare State // *Economics of Transition* 1998, V. 6 (2)
9. *Kornai, J.* The Postsocialist Transition and the State: Reflections in the Light of Hungarian Fiscal Problems// *American Economic Review*, 1992, V. 82 (2). P. 1-21
10. *Korpi, W., J.Palme.* The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries// *American Sociological Review*, 1998, V. 63 (5), 661–87
11. *Larson, C.* The institutional logic of welfare attitudes: How welfare regimes influence public support// *Comparative Political Studies*. 2008, V. 41(2) P.145-168
12. *Mourao, P.* Towards a Puviani's Fiscal Illusion Index// *Revista de Economia Publica*, 2008, №4. P. 49-86
13. *Rothstein, B.* The Universal Welfare State as a Social Dilemma// *Rationality and Society*, 2001. V.13 (2). P. 213–33
14. *Rothstein, Bo, E.Uslaner.* All for One: Equality, Corruption and social Trust// *World Politics*, 2005, V.58, (1). P.41-72
15. *Rothstein, Bo, M.Samanni, J.Teorell.* Quality of Government, Political Power and Welfare State ./ *University of Gothenburg, QoG WP Series* 2010:6, March 2010
16. *Svallfors S.* Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution: A comparison of Eight Western Nations // *European Sociological Review*, 1997, V. 13 (3). P. 283-304
16. *Svallfors S.* Welfare Regimes and Welfare opinions: A comparison of Eight Western

