



Проект Тасис
«Преподавание
экономических
и бизнес-
дисциплин в
средних
школах,
технических и
классических
университетах»

Л.И.Якобсон

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
СЕКТОР
ЭКОНОМИКИ**

*экономическая
теория
и политика*

Государственный университет
Высшая школа экономики



Государственный университет
Высшая школа экономики

Л.И.Якобсон

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР ЭКОНОМИКИ

*экономическая
теория
и политика*

*Допущено Министерством образования
Российской Федерации
в качестве учебника для студентов вузов,
обучающихся по экономическим направлениям
и специальностям*

OCR by Palek



Москва 2000

Оглавление

От издателя	8
Введение	9
Глава 1. Общественный сектор	13
1.1. Рынок и государство	13
1.2. Провалы рынка и меры государственного вмешательства	17
1.3. Государственный сектор и государственные финансы	23
1.4. Государственная собственность и государственные финансы	25
1.5. Удельный вес общественного сектора в экономике	28
1.6. Тенденции развития общественного сектора	29
1.7. Общественный сектор переходной экономики	33
1.8. Экономика общественного сектора	36
Ключевые понятия	38
Вопросы к главе	38
Глава 2. Общественные блага	40
2.1. Свойства общественных благ	40
2.2. Равновесие в сфере производства общественных благ	43
2.3. Общественные блага в контексте общего равновесия	47
2.4. Коллективные действия	49
2.5. Оценка спроса на общественные блага	53
2.6. Теория клубов	58
2.7. Общественные блага и общественный сектор	60
2.8. Общественные блага в переходной экономике	61
Приложение	63
Ключевые понятия	64
Вопросы к главе	65
Глава 3. Перераспределение и эффективность	66
3.1. Распределение доходов и государство	66
3.2. Равенство и эффективность	68
3.3. Критерий компенсации	72
3.4. Общественное благосостояние	76
3.5. Принцип “второго лучшего”	80
Ключевые понятия	84
Вопросы к главе	85

Глава 4. Общественный выбор: коллективное принятие решений	86
4.1. Коллективный выбор	87
4.2. Оптимум Парето и единогласно принимаемые решения	88
4.3. Оптимальное большинство	90
4.4. Правило простого большинства	91
4.5. Теорема Мэя	92
4.6. Парадокс голосования	95
4.7. Теорема о медианном избирателе	97
4.8. Многомерные альтернативы	98
4.9. Характер решений и процедуры выбора	102
4.10. Альтернативные правила принятия коллективных решений	105
4.11. Теорема Эрроу о невозможности	107
Ключевые понятия	111
Вопросы к главе	112

Глава 5. Общественный выбор: экономическая теория демократического государства	113
5.1. Избиратели, политики, чиновники	114
5.2. Рациональное неведение	118
5.3. Представительная демократия	120
5.4. Обмен голосами	122
5.5. Группы специальных интересов	125
5.6. Погоня за рентой	130
5.7. Политический деловой цикл	132
5.8. Бюрократия и неэффективность. Модель Нисканена	133
5.9. Изъяны государства	137
Ключевые понятия	139
Вопросы к главе	140

Глава 6. Доходы государства	141
6.1. Источники государственных доходов	142
6.2. Объекты и цели налогообложения	144
6.3. Структура государственных доходов в России	147
6.4. Специфические и стоимостные, прогрессивные, пропорциональные и регрессивные налоги	149
6.5. Критерии оценки налоговых систем	151
6.6. Относительное равенство налоговых обязательств	152
6.7. Экономическая нейтральность	156
6.8. Организационная простота	159
6.9. Гибкость налогообложения	161

6.10. Прозрачность налоговой системы	162
6.11. Соотношение критериев	163
Ключевые понятия	164
Вопросы к главе	165
Глава 7. Перемещение налогового бремени	167
7.1. Сфера действия налога	167
7.2. Перемещение налога на конкурентном рынке товара	170
7.3. Перемещение налога на монополизированном рынке	173
7.4. Перемещение налогового бремени на рынке труда	179
7.5. Анализ перемещения налогового бремени в контексте общего равновесия	182
7.6. Модель Харбергера: графическая версия	185
7.7. Модель Харбергера: последствия налогообложения прибыли корпораций	190
7.8. Альтернативные возможности анализа	194
7.9. Перемещение налогового бремени и границы рынков	197
7.10. Эквивалентные налоги	199
Приложение	201
Ключевые понятия	203
Вопросы к главе	203
Глава 8. Избыточное налоговое бремя	205
8.1. Мера искажающего действия налога	206
8.2. Факторы, влияющие на величину избыточного налогового бремени	209
8.3. Избыточное бремя налогообложения товара на монополизированном рынке	212
8.4. Эффект замещения и избыточное налоговое бремя	215
8.5. Избыточное бремя налогообложения доходов	221
8.6. Избыточное бремя налогообложения накоплений	225
8.7. Избыточное налоговое бремя в контексте общего равновесия	227
8.8. Правило Корлетта — Хейга	230
8.9. Масштабы чистых потерь	231
Ключевые понятия	232
Вопросы к главе	232
Глава 9. Оптимальное налогообложение	234
9.1. Цели и ограничения налоговой политики	234
9.2. Правило Рамсея	236
9.3. Цены Рамсея	239

9.4. Парето-оптимальные налоговые структуры.....	240
9.5. Факторы, определяющие оптимум	244
9.6. Оптимизация линейного подоходного налога	247
9.7. Оптимизация нелинейного подоходного налога	253
9.8. Оптимальное налогообложение и налоговая политика	259
Ключевые понятия	260
Вопросы к главе	261

Глава 10. Расходы государства

10.1. Формы общественных расходов	263
10.2. Государственные расходы в Российской Федерации	264
10.3. Сферы действия программ общественных расходов	265
10.4. Перемещение выгод и искажающее действие общественных расходов	267
10.5. Взаимозависимые полезности и общественные расходы	273
10.6. Общественное страхование	276
Ключевые понятия	280
Вопросы к главе	281

Глава 11. Финансирование и производство в общественном секторе

11.1. Общественные расходы и производство в государственном секторе	283
11.2. Производство и перераспределение	286
11.3. Приватизация	288
11.4. Контрактация	292
11.5. Квазирынки	298
11.6. Типы организаций	300
Ключевые понятия	303
Вопросы к главе	304

Глава 12. Оценка программ общественных расходов

12.1. Оценки затрат и результатов в частном и общественном секторах ...	306
12.2. Критерии оценивания	308
12.3. Индикаторы результативности	310
12.4. Анализ издержек и результативности	311
12.5. Анализ издержек и выгод	313
12.6. Реальные и денежные экстерналии	316
12.7. Альтернативные варианты и корректировка рыночных цен	317
12.8. Оценка неосязаемых благ	319
12.9. Приведение издержек и выгод к одному моменту времени	321
12.10. Учет рисков	323

12.11. Учет приоритетов распределения	324
Ключевые понятия	325
Вопросы к главе	326
Глава 13. Бюджетный федерализм	327
13.1. Управленческая децентрализация и экономический федерализм	328
13.2. Федерализм и функции государственных финансов	330
13.3. Теорема о децентрализации	335
13.4. Гипотеза Тибу	336
13.5. Численность населения и масштабы производства локальных общественных благ	340
13.6. Доходы территориальных бюджетов	342
13.7. Перемещение потерь и выгод в контексте бюджетного федерализма	345
13.8. Аллокационные последствия бюджетных грантов	348
13.9. Эффект “липучки”	354
13.10. Бюджетный федерализм в переходной экономике	355
Ключевые понятия	358
Вопросы к главе	359
Краткий библиографический список	361
Предметный указатель	362
Сведения об авторе	366

Программа Тасис, инициированная Европейским союзом в 1991 г., призвана способствовать развитию плодотворных экономических и политических связей между Европейским союзом, с одной стороны, и странами бывшего СССР и Монголией, с другой. Программа реализуется путем предоставления на безвозмездной основе грантов на осуществление проектов, вносящих вклад в процесс перехода к рыночной экономике и демократическому обществу.

Данная книга входит в серию учебников для средней и высшей школы, подготовленных по проекту Тасис “Преподавание экономических и бизнес-дисциплин в средних школах, технических и классических университетах”, осуществлявшемуся Фондом экономических исследований Университета “Эразмус” (Роттердам) и Государственным университетом — Высшей школой экономики (Москва) в 1994—1998 гг.

Основная задача проекта — распространение современных экономических знаний и методов обучения в Российской Федерации, создание жизнеспособной системы преподавания экономических дисциплин. В рамках проекта организовывались курсы краткосрочной переподготовки преподавателей экономических дисциплин как в Москве, так и в регионах (пилотные центры проекта — Новосибирск, Пермь) — ряд преподавателей, прошедших переподготовку в Москве, продолжали обучение в Нидерландах и Великобритании; модернизировались учебные программы региональных университетов; проводились консультации с западными экспертами; профессорами университетов “Эразмус” и Париж-1, Пантеон-Сорбонна читались лекции; молодым преподавателям из регионов предоставлялась возможность обучения в магистратуре ГУ ВШЭ и МЭСИ; осуществлялась поддержка в формировании современных библиотек и компьютерных классов.

Предлагаемая читателю книга представляет собой учебник для студентов старших курсов высших учебных заведений. Она может быть полезна прежде всего тем, кто специализируется в области экономической теории, финансов, государственного регулирования экономики, государственного управления и местного самоуправления.

Экономика государственного (общественного) сектора — научная и учебная дисциплина, предметом которой выступает *государство как специфический субъект экономических действий*. Впрочем, с самого начала следует подчеркнуть, что с позиций экономики общественного сектора государство никоим образом не является самодовлеющей силой. Оно рассматривается в качестве особой системы институтов, с помощью которых обеспечиваются скоординированные действия индивидов, преследующих общие цели.

Именно индивид, реальный человек с его запросами и возможностями занимает центральное место в той традиции экономической мысли, на базе которой сложилась современная экономика общественного сектора. Для данной дисциплины государство — это совместно действующие люди, *хозяйствующее общество*. Конечно, имеются в виду отнюдь не все хозяйственные операции, совершаемые внутри общества, и даже далеко не все формы прямого сотрудничества: оно обеспечивается в семье, фирме, добровольной ассоциации и т.п. Речь должна идти о тех экономически значимых действиях, в которых общество непосредственно выступает как нечто *единое* и координация которых в масштабе целой страны достигается на основе сознательных усилий, а не посредством миллионов самостоятельных рыночных сделок.

Государство хозяйствует лишь «от имени и по поручению» своих граждан. Именно поэтому государственный сектор рыночной экономики принято называть *общественным*.

В рыночной экономике государственное вмешательство служит своего рода “последней линией обороны”; его можно условно уподобить не столько пище, сколько лекарству или скорее витамину, необходимому, но и опасному при передозировке. Практика доказала превосходство рыночной системы хозяйства над плановой, суть которой определяется всеобъемлющим огосударствлением. В то же время современная рыночная система немыслима без общественного сектора, составляющего ее неотъемлемый компонент. Если общественный сектор функционирует неэффективно, недостижима высокая эффективность и в частном секторе.

Общественный сектор — это не только совокупность государственных предприятий и учреждений. Интерес представляют разнообразные формы экономической активности государства. Практически любая активность в рыночной экономике получает выражение в финансовых потоках, доходах и расходах. В связи с этим центральное место в экономике общественного сектора занимают проблемы *государственных финансов*.

Более того, термины “экономика общественного сектора” и “теория государственных финансов” часто используются в качестве синонимов. Не все проблемы рассматриваемой дисциплины имеют чисто финансовую природу, однако, в принципе, любая из них имеет весьма существенные финансовые аспекты. Акцент на финансовых, в данном случае бюджетных, проблемах обусловил традиционное вынесение монетарной проблематики за рамки предмета экономики общественного сектора.

Экономика общественного сектора анализирует экономическое поведение государства как *одного из субъектов* хозяйства, как специфической организации в ряду других организаций, делая особый акцент на *взаимодействии* и его последствиях. Отсюда преобладание микроэкономической проблематики и преимущественное использование микроэкономического инструментария исследования.

Экономика общественного сектора — прежде всего *теоретическая дисциплина*. Однако она очевидным образом ориентирована на потребности практики. Концепции, модели и выводы экономики общественного сектора позволяют уяснить внутренние взаимосвязи, присущие экономическим действиям государства, и прогнозировать результаты этих действий, их влияние на экономическое положение предприятий и домохозяйств. Это необходимо для анализа, обоснованной выработки и аргументированной критики социально-экономической *политики*, проводимой государством.

Экономическую активность государства можно рассматривать как с *позитивных*, так и с *нормативных* позиций. Экономика общественного сектора объясняет и прогнозирует то, что происходит фактически, и вместе с тем отвечает на весьма нетривиальные вопросы, касающиеся условий, при которых могли бы реализоваться те или иные ожидания в отношении государства. Важно, разумеется, избегать смешения нормативного и позитивного содержания научной дисциплины, о которой идет речь.

За два последних десятилетия за рубежом сформировалась в целом довольно устойчивая структура курсов экономики общественного сектора. Вместе с тем авторы учебников, естественно, несколько варьируют последовательность тем и отбирают материал исходя из конкретных приоритетов. Так, имеются курсы, в структуре которых акцентируется противопоставление нормативной и позитивной экономической теории государства либо традиционных концепций общественных финансов и более поздних подходов с позиций

теории общественного выбора. Есть учебники, в которых преимущественное внимание уделяется вопросам налогообложения, и такие, в которых большее место отводится проблематике государственных расходов и производства в общественном секторе. Поскольку объектами изучения выступают государство, налоги, программы расходования общественных средств и т.п., любой учебник в значительной степени отражает национальные особенности, что в известной мере ограничивает перспективы использования переводов, если речь идет не о сугубо теоретических курсах продвинутого уровня.

Применительно к условиям России представляется необходимым как можно яснее отразить в курсе специфическое положение государства среди других субъектов рыночного хозяйства и взаимовлияние этих субъектов, зависимость проводимой политики от предпочтений и поведения индивидов, определенность границ тех функций и возможностей, которые присущи государству, тесную взаимосвязь его расходов с доходами, короче говоря, то, что экономист, детально изучая действия государства, имеет дело не столько со всей экономикой, сколько с отдельным ее сектором.

Подобный подход все еще не очень привычен в нашей стране. Между тем он не имеет ничего общего с недооценкой роли государства. Напротив, именно такой подход требуется, чтобы не упустить из виду реальную сферу ответственности государства, те в высшей степени значимые задачи, которые именно оно призвано решать, и те инструменты и способы экономических действий, которые отвечают его особенностям.

В первых главах учебника подробно раскрываются *функции* общественного сектора, связанные с преодолением изъянов рынка, производством общественных благ и перераспределением доходов. Последующие две главы посвящены механизмам, на базе которых формируются конкретные *цели* политики, проводимой государством, и *интересы*, которые эта политика отражает. Затем следует ряд глав, в которых рассматриваются *доходы* государства, социальные и экономические проблемы, порождаемые мобилизацией средств в государственный бюджет, и пути оптимизации налогообложения. Далее предстоит обратиться к *расходам* государства. При этом особо выделена экономическая проблематика, связанная с осуществлением *социальных программ*. После этого в центре внимания окажутся особенности *оценки затрат и результатов* в общественном секторе и отбора наиболее эффективных вариантов использования государственных средств. Учебник завершается главой, посвященной *бюджетному федерализму*.

Еще несколько лет назад курсы экономики общественного сектора полностью отсутствовали в российских вузах. Ныне ситуация изменилась, и число университетов и академий, в которых преподается этот курс, несомненно, будет увеличиваться и дальше, так как без него вряд ли возможно полноценное экономическое образование. Вместе с тем уровень подготовленности студентов и потребности разных вузов неодинаковы.

Ранее автором этой книги был написан учебник по экономике общественного сектора, ориентированный на студентов, предварительно изучивших только вводный курс экономической теории¹. Такой уровень сложности был, вероятно, единственно возможным для первого учебника по новой для нашей страны дисциплине. Думается, он и сейчас уместен

¹ Яковсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. М.: Наука, 1995. В 1996 г. этот учебник был переиздан издательством "Аспект-пресс".

в тех случаях, когда эта дисциплина преподается будущим специалистам в области государственного и муниципального управления. Однако если речь идет о студентах экономических специальностей, общепринятым за рубежом является преподавание экономики общественного сектора на базе курсов, как минимум, “промежуточного” уровня, которые предполагаются прослушанными ранее. Это избавляет от необходимости вводить и разъяснять целый ряд понятий и, естественно, позволяет продвинуться дальше в понимании экономических реалий, связанных с функционированием государства.

Именно так построена данная книга. В отличие от предыдущей она непосредственно сопоставима с относительно сложными западными курсами (разумеется, рассчитанными на студентов, а не аспирантов)¹. Однако автор не считал целесообразным увлекаться формализацией и стремился в первую очередь детально раскрывать экономический смысл рассматриваемых положений, привлекая в первую очередь российские материалы. К сожалению, этих материалов пока меньше, чем хотелось бы, поскольку исследования переходных процессов в общественном секторе российской экономики еще не стали систематическими.

Основные понятия и теоретические положения проецируются в учебнике на конкретные проблемы политики. При этом в различном контексте демонстрируется, что теория не предлагает универсальных вариантов политических решений, однако позволяет существенно полнее и адекватнее воспринимать политические реалии, рациональнее готовить решения и точнее прогнозировать последствия государственных воздействий на экономику.

В основу учебника положены курсы, которые читаются автором в Государственном университете — Высшей школе экономики и на экономическом факультете Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.

Автор искренне благодарен своим студентам, а также сотрудникам кафедры государственного управления и экономики общественного сектора ГУ ВШЭ и кафедры экономики социальной сферы МГУ, общение с которыми во многом повлияло на формирование концепции учебника и изложение материала. Автор также глубоко признателен своим консультантам из университетов “Эразмус” (Роттердам) и Пантеон-Сорбонна (Париж) и целому ряду российских и зарубежных коллег за полезные советы и рекомендации. Особая благодарность — Е.В. Шкробеле, сделавшей ряд исключительно ценных замечаний к окончательному варианту рукописи, и В.Л. Тамбовцеву, обстоятельная и доброжелательная рецензия которого включала немало важных рекомендаций. Автор признателен за поддержку и профессиональное сотрудничество своей жене Н.А. Макашевой.

¹ В новом учебнике частично использован материал заключительных глав предыдущего. Эти главы писались в расчете на восприятие студентов, уже изучивших основную часть курса, и потому в них не требовалась та мера упрощения, как в большинстве предшествовавших глав.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ СЕКТОР

Приступая к изучению курса экономики общественного сектора, необходимо прежде всего сконцентрировать внимание на экономических функциях государства, которые реализуются с помощью ресурсов, сосредоточенных в этом секторе. В данной главе рассматриваются специфика государства как субъекта экономических действий, основные причины его участия в аллокации ресурсов рыночной экономики; дается определение общественного сектора, характеристика его масштабов и тенденций развития; определяется предмет экономики общественного сектора как научной и учебной дисциплины; рассматриваются особенности функционирования общественного сектора в условиях перехода от плановой экономики к рыночной.

1.1

Рынок и государство

Доминирующее положение в рыночной экономике занимает частный сектор. “Невидимая рука” рынка побуждает независимых производителей товаров и услуг как можно полнее удовлетворять спрос потребителей. Складывающиеся на рынке цены в концентрированном виде содержат

ключевую информацию об условиях производства и потребления. Ориентируясь на эту информацию, частные лица и фирмы осуществляют действия, приводящие к Парето-улучшениям¹.

Ключевая особенность рыночного взаимодействия частных производителей (продавцов) и потребителей (покупателей) — *добровольный* характер сделок, которые они заключают. В рыночной экономике в отличие от планового хозяйства каждый производит и потребляет то, что сам считает нужным, а возможности и конкретные условия взаимодействия с другими субъектами экономической жизни воспринимаются индивидом главным образом через систему цен, складывающихся на основе спроса и предложения. В результате домохозяйства и фирмы выбирают такие варианты аллокации имеющихся в их распоряжении ресурсов, которые в наибольшей степени отвечают их предпочтениям и в то же время учитывают предпочтения потенциальных контрагентов в тех случаях, когда взаимодействие способно улучшить положение обеих сторон.

Отсутствие добровольности (принуждение) означает, что некоторые из технически осуществимых и выгодных для индивида вариантов поведения, включая взаимоприемлемые сделки с партнерами, оказываются недоступными. Следовательно, в экономическом смысле принуждение — это прежде всего ограничение спектра достижимых Парето-улучшений. Если принудительно исключается аллокационная ситуация, которая была бы выбрана в условиях добровольного взаимодействия, налицо потери эффективности. Если принуждение «отсекает» варианты, которые в любом случае не были бы выбраны в качестве оптимальных, оно бессмысленно.

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

Объяснение может состоять в том, что отдельные индивиды, обладающие ресурсами принуждения, приводят их в действие, чтобы *перераспределить* в свою пользу то, чем располагают другие. Подобные действия, разумеется, блокируют потенциальные Парето-улучшения, но выгодны тем, кто осуществляет принуждение. Таков экономический механизм функционирования деспотического государства, которому адекватна авторитарная политическая организация.

¹ Напомним, что Парето-улучшениями называются такие изменения экономической ситуации, при которых по сравнению с предшествующим состоянием никто не проигрывает и хотя бы некоторые участники экономической жизни выигрывают. Парето-эффективным является состояние, в котором все имеющиеся ранее возможности Парето-улучшений уже реализованы и, таким образом, новые Парето-улучшения невозможны.

Однако использование права принуждения характерно и для демократического государства, претендующего на то, чтобы служить интересам всех или, по крайней мере, большинства своих граждан. Может ли ограничение спектра доступных индивиду аллокационных действий быть этому индивиду выгодно? Да, если запрет на некоторые из них делает достижимыми другие действия, более ценные для индивида.

Так, государство обязывает участников сделок выполнять принимаемые на себя обязательства. Например, опасаясь конфликта с законом, должник вынужден независимо от своего желания расплачиваться с кредитором. Но отсутствие принуждения к выплате долга, по существу, исключало бы получение кредита у кого-либо кроме близких знакомых.

Гарантии соблюдения условий сделки — частный случай выполнения государством *функций по обеспечению прав собственности*. В самом деле, чтобы сделка могла быть заключена, участники должны прежде всего признавать права друг друга на обмениваемые объекты (товары и деньги). Сама же рыночная сделка есть не что иное, как взаимная передача прав на эти объекты.

Если права собственности четко не определены и не защищены принуждающей силой государства, регулярная экономическая деятельность невозможна. Конфликты между претендентами на использование одних и тех же ресурсов разрешались бы в конечном счете с помощью насилия. Таким образом, реальной альтернативой принуждения, применяемого на основе правил (законов) и сосредоточенного в руках общепризнанных властных структур, выступает принуждение хаотичное, непредсказуемое и всеупотребимое во взаимоотношениях частных лиц.

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

На основе сказанного можно сформулировать несколько тезисов, которые целесообразно иметь в виду при изучении экономики общественного сектора. *Государство представляет собой форму организации принуждения. Принуждение — это прежде всего ограничение доступа к некоторым экономическим возможностям, способным, в принципе, приносить выгоды тем или иным индивидам.* Использование принуждения оправданно, только когда *отказ от одних возможностей открывает доступ к другим, более значимым с точки зрения индивидуального или общественного благосостояния.* Если принуждение необходимо, то его следует *минимизировать*, во-первых, обеспечивая его *недоступность для всех, кроме законных носителей*

Провалы рынка и меры государственного вмешательства

Провал (несовершенство, изъян) рынка — это такая экономическая ситуация, в которой рациональное поведение людей, адекватно реагирующих на порождаемую рынком информацию, не обеспечивает достижения Парето-эффективной аллокации ресурсов. Традиционная классификация провалов рынка включает монополию (а также монополию), недостаток и асимметрию информации, а также внешние эффекты (экстерналии). Напомним их особенности.

В условиях *монополии* фирма не приспосабливается к стихийно складывающимся на рынке ценам, а выбирает наиболее выгодное для себя сочетание цены и объема выпуска (продаж). Равновесие достигается при равенстве предельного дохода предельным издержкам, причем цена превышает величину предельного дохода и, следовательно, предельных издержек. При прочих равных условиях монополия преобладает над совершенной конкуренцией, а объем продаж (выпуска) монополии не достигает уровня, который имел бы место при наличии совершенной конкуренции. В результате общество в целом несет потери, поскольку суммарный излишек потребителей и производителей в конкурентной ситуации больше, чем когда цену диктует монополия¹.

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

Ситуативная монополия предполагает рыночную власть, основанную на обладании всей совокупностью некоторого ресурса (фактора), необходимого для производства блага, рынок которого монополизирован. Такими ресурсами могут быть, например, месторождения полезных ископаемых, специализированные производственные мощности или ключевые элементы инфраструктуры. Зачастую

¹ Рассматривая данный изъян рынка в более широком контексте, следует сказать, что добровольное взаимодействие, вообще говоря, не обеспечивает максимальной эффективности, если некоторые из участников рынка обладают рыночной властью.

государство способно справиться с проблемой ситуативной монополии, непосредственно используя право принуждения. Так, корпорация, сосредоточившая в своих руках все мощности по производству определенного товара, может быть разделена на основе антимонопольного законодательства.

Однако принудительное разделение или предотвращение слияний оправданы, когда отсутствует существенная *экономия на масштабе*, которая создает основу для возникновения *естественной монополии*. При наличии экономии на масштабе оптимальный объем производства отдельной фирмы может достигать или даже превышать объем рынка. При таких обстоятельствах разделение фирмы-монополиста способно вести к потерям эффективности.

Обычно это выражается в том, что демонополизация затруднена технически. Например, водопровод в городе, как правило, имеет смысл эксплуатировать какой-либо одной организации. Ее разделение на фирмы, ответственные за отдельные районы города, могло бы привести только к возникновению локальных монополий при, вероятно, более низкой эффективности. Если же противостояние монополии выразилось бы в создании параллельных систем водоснабжения, принадлежащих различным фирмам, то имел бы место неоправданный рост издержек.

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

При наличии этого, как и других провалов рынка, существуют только две альтернативы: либо смириться с потерями эффективности, либо принудительно исключить некоторые из вариантов аллокации ресурсов, достижимых на основе добровольного взаимодействия. Второе в свою очередь также может вызывать потери, но в данном параграфе важно прежде всего показать, что организованное на основе закона принуждение является, в принципе, адекватным инструментом преодоления изъянов рынка.

В самом деле, именно потому, что применяемое государством принуждение является непосредственной альтернативой свободному взаимодействию, которое составляет суть рыночных отношений, к такому принуждению приходится прибегать, когда результаты добровольных действий неудовлетворительны. Другой альтернативы фактически не существует. Вместе с тем отсюда, разумеется, не следует, что принуждение непременно приводит или всегда способно приводить к желательным результатам.

Имея дело с монополизированными рынками, в том числе с естественными монополиями, государство обычно прибегает к регулятивным мерам, в частности к *регуливанию цен*. Наряду с этим возможна принудительная *корректировка условий доступа* на рынок. В сущности, именно она имеет место при законодательном запрете монополизации.

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

Вместе с тем встречаются случаи, когда государство целенаправленно способствует установлению монополии. Речь идет о наделении отдельных лиц или организаций *исключительными правами* в сфере производства определенных товаров или услуг. Обладание такого рода исключительным правом обуславливает *легальную монополию*.

Примером служит монополия, достигаемая за счет патентования изобретений. Тем, кто не обладает законным образом оформленным правом, государство закрывает доступ к производству запатентованного продукта. Объектами легальной монополии могут быть также экспорт, импорт, продажа каких-либо товаров на внутреннем рынке, например винная монополия, и др.

Установление легальной монополии оправдывается поиском своего рода меньшего из зол. Всякая монополия, при прочих равных условиях, нежелательна. Однако если речь идет о патентовании, она может быть необходима, чтобы обеспечить стимулы технического прогресса. Патент позволяет извлекать выгоды из изобретения, и именно эти выгоды оправдывают затраты сил и средств на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы.

Вместе с тем, поскольку никакая монополия небезобидна, политика государства, как правило, предусматривает ликвидацию исключительных прав патентовладельцев по прошествии некоторого времени. Это позволяет постепенно открывать доступ к нововведениям. Например, в США срок действия патентов ограничивается 17 годами. Российским законодательством установлен срок патентов на изобретения в 20 лет.

Впрочем, в силу причин, которые будут подробно рассматриваться в гл. 5, нередко имеют место избыточное предоставление государством исключительных прав и распространение легальных монополий за оптимальные пределы.

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

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

Информационная асимметрия дает о себе знать и при приеме на работу. В данном случае в роли поставщика выступает тот, кто нанимается на определенную должность, а в качестве покупателя — наниматель. Тот, кто ищет работу, заведомо лучше знает свои возможности, меру добросовестности и т.п., чем наниматель.

Проблема информационной асимметрии до некоторой степени решается на основе учета *репутации*. Однако в наиболее сложных ситуациях и жизненно важных обстоятельствах полезным оказывается вмешательство государства. Оно может приобретать различные формы. Одна из форм — *лицензирование* как обязательное условие занятия тем или иным видом деятельности. Для получения лицензии обычно требуется документальное подтверждение профессиональных навыков и выполнение других условий.

Возможно также *прямое участие государства в производстве* продукции и оказании услуг, с которыми связана существенная информационная асимметрия. Наконец, в ряде случаев действенными инструментами, позволяющими блокировать последствия информационной асимметрии, являются разнообразные виды *государственного контроля* за производством и сбытом таких товаров и услуг.

Не только асимметричное распределение, но и *недостаток информации* у всех потенциальных участников сделок порождает неэффективность. Отсутствие достаточной информации может блокировать взаимодействие, результатом чего становится *неполнота рынков*, которая непосредственно проявляется в финансовой сфере.

Идеальная модель функционирования рыночной экономики предполагает, что существуют рынки для всего, что имеет экономическую ценность. В частности,

максимально эффективное функционирование рынка капитала возможно при наличии рынков всех будущих благ и страхования от всех видов риска. На практике действительно функционируют фьючерсные рынки, но на них обращаются лишь отдельные товары и ценные бумаги, причем сроки, на которые заключаются сделки, как правило, не превышают нескольких месяцев. Эти рынки не являются всеохватывающими и совершенными, поскольку во многих сферах, в частности связанных с интенсивными инновациями, крайне трудно прогнозировать долгосрочные изменения.

Обычно государство не в состоянии полностью преодолеть общий недостаток информации. Однако оно способно *распределить риск* между гражданами (налогоплательщиками) в такой степени, которая недоступна частным инвесторам. Поэтому государство может финансировать и осуществлять сверхдолгосрочные проекты, страховать банковские депозиты и предпринимать другие действия, которые, в принципе, способны улучшать положение в экономике, но зачастую слишком рискованны с точки зрения частных предпринимателей.

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

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

При *положительных экстерналиях* посторонние лица бесплатно получают некоторые выгоды. Например, если человеку сделана профилактическая прививка от инфекционного заболевания, вероятность заболеть снижается не только для него лично, но и для тех, с кем он контактирует. Если бы сферы, порождающие позитивные экстерналии, развивались исключительно под влиянием рынка, имело бы место недопроизводство соответствующих товаров и услуг по сравнению с оптимальным уровнем.

Известно, что неэффективность, порождаемая экстерналиями, могла бы, в принципе, преодолеваться на основе добровольных соглашений между заинтересованными сторонами. Однако согласно теореме Коуза для этого требуется предельно четкая спецификация прав собственности и отсутствие трансакционных издержек по соответствующим сделкам. Поскольку в действительности трансакционные издержки не равны нулю и, более того, зачастую очень высоки, рынки, способные

обеспечивать интернализацию внешних эффектов, складываются сравнительно редко. Собственно говоря, в каждом отдельном случае наличие внешнего эффекта свидетельствует об отсутствии подобного рынка.

Альтернативой рынку выступают действия государства. Нередко оно берет на себя миссию интернализации внешних эффектов. Естественно, государство способно добиваться этого только с использованием присущего ему права принуждения. Закон может запрещать загрязнение окружающей среды, предусматривая штрафы и иные наказания для загрязнителей, либо вводить специальные налоги, за счет которых преодолеваются последствия загрязнения.

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

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

Существенные провалы рынка возникают в связи с созданием *общественных благ*, что можно рассматривать как своего рода предельный случай деятельности, порождающей позитивные экстерналии. Этому феномену посвящена следующая глава. Производство общественных благ чаще всего обеспечивается государственным финансированием, которое во многих случаях сочетается с участием государства в производстве.

Изъяны свойственны рынку, но также и государству. Государственное вмешательство далеко не всегда обеспечивает Парето-эффективность. Это происходит не только в связи с допускаемыми в силу субъективных причин ошибками политических деятелей и государственных служащих. Как будет показано в гл. 5, изъяны (провалы, несовершенства) государства, т.е. ситуации, когда рациональное поведение индивидов в системе государственных институтов не приводит к эффективной аллокации ресурсов, возникают в силу объективных причин.

При прочих равных условиях, чем активнее государство, тем более вероятны его провалы, ведущие к потерям эффективности. Вместе с тем при пассивном отношении к провалам рынка также неизбежны потери. В этой связи идеальная аллокационная политика вряд ли возможна, а практически осуществимая политика

строится на основе поиска “наименьшего зла”. Рационализация экономической политики государства во многом зависит от точной диагностики провалов рынка и умения подбирать методы вмешательства, наиболее адекватные каждому из них.

1.3

Государственный сектор и государственные финансы

Государственное вмешательство в ход экономической жизни, направляемой рынком, предполагает наличие некоторых ресурсов. В конечном счете главный инструмент, находящийся в распоряжении государства, — это узаконенная власть, прежде всего способность устанавливать, охранять и изменять права собственности. Однако действия государства не сводятся к непосредственному применению властных полномочий, хотя на нем основываются. Если, например, государство берет на себя оказание услуг, которые связаны с естественной монополией или информационной асимметрией, оно должно располагать трудовыми, материальными и денежными ресурсами, необходимыми для производства и распределения услуг, и организовывать эффективное использование этих ресурсов.

Во многих случаях ресурсы могут быть получены за счет прямого участия государства в рыночных сделках. Так, осуществляя производство в условиях естественной монополии, государство обычно реализует продукцию (услуги) на рынке. Как правило, оно продает эту продукцию по ценам, существенно более низким, чем те, которые установила бы в аналогичных условиях частная фирма. Однако так или иначе государственные организации получают выручку, которая способна обеспечивать возмещение затрат и расширение производства.

Вместе с тем в отличие от частных предпринимателей государственные организации в ряде случаев намеренно используют цены, не покрывающие издержек. Нередко это обусловлено стремлением стимулировать потребление благ, обладающих особыми достоинствами (например, когда речь идет о посещении музеев). Субсидирование продаж может также служить обеспечению доступности предметов первой необходимости для лиц с низкими доходами (например, в отношении ценообразования на жилищные и коммунальные услуги). В подобной ситуации убыточность оправдывается перераспределительными приоритетами, что, впрочем, предполагает избирательное, адресное предоставление льгот. Однако, как бы то ни было, государству необходимы средства для финансирования субсидий.

В еще большей степени потребности в средствах определяется тем, что многие виды экономической активности государства вообще не направлены на производство продукции, которую можно было бы реализовать на рынке. Это касается, в частности, перераспределительных программ, например пенсионных, и создания чистых общественных благ.

В силу непригодности результатов для рыночной реализации подобные виды деятельности непривлекательны для частного сектора. В то же время способность государства взять на себя выполнение соответствующих функций непосредственно связана с правом принуждения.

Основным источником денежных средств для государства служит *налогообложение*. Государство обязывает лиц, на которых распространяется его юрисдикция, участвовать в финансировании его расходов. По сути, оно ограничивает права граждан и организаций на получаемые ими доходы, присваивая себе их некоторую устанавливаемую законом часть. Мобилизуя ресурсы, государство затем их целенаправленно использует. Это означает, что оно выступает не просто в роли инстанции, обладающей регулятивными полномочиями, а в качестве субъекта экономической деятельности, который сопоставляет расходы с доходами, стремится к эффективной аллокации своих ресурсов и т.д.

Когда государство рассматривается в этом качестве, в поле зрения находится не только и, пожалуй, не столько система политической организации общества, сколько специфический *сектор экономики*. Он характеризуется определенным ресурсным потенциалом, разнообразными технологиями, взаимосвязями между людьми и организациями, механизмами подготовки, принятия и реализации решений и т.п.

Экономический подход к явлениям социальной действительности вычленяет аспект, связанный с рациональным применением ограниченных средств достижения тех или иных целей. Экономический взгляд на функционирование государства предполагает, что внимание концентрируется на ресурсах, которыми оно распоряжается с целью выполнения возложенных на него функций. *Совокупность ресурсов, находящихся в непосредственном распоряжении государства, образует общественный сектор хозяйства.*

Общественный сектор — это не только предприятия и учреждения, находящиеся *в собственности* государства. Важнейшим видом ресурсов в рыночной экономике являются денежные средства. Поэтому ключевую роль среди компонентов общественного сектора играют *государственные финансы*, прежде всего *государственный бюджет*, его доходы и расходы.

Как уже отмечалось, принуждающая сила государства наиболее наглядно проявляется в регулярном взимании *налогов*, которые представляют собой основной источник пополнения ресурсной базы общественного сектора. Достижение целей, стоящих перед государством, в рыночной экономике чаще всего

опосредуется *общественными (государственными) расходами*. Они требуются, в частности, для решения перераспределительных задач. Расходы неизбежны и при производстве общественных благ. Причем это производство не всегда полностью осуществляется организациями, принадлежащими государству. Зачастую оно может быть обеспечено общественными расходами, направляемыми на финансирование необходимых государству видов продукции, работ и услуг, производимых частными предприятиями. Итак, потребность в государственном финансировании в некотором смысле более универсальна, чем потребность в государственной собственности.

1.4

Государственная собственность и государственные финансы

Строго говоря, грань между государственной собственностью и государственными финансами не является столь определенной, как может показаться на первый взгляд. Дело в том, что права собственности многообразны.

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

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

Первое из них — право владения, т. е. узаконенная возможность физического контроля над объектами собственности. Второе — право непосредственного использования полезных свойств данных объектов. Третье — право на управление, подразумевающее возможность принимать решения о том, кто и на каких условиях может получать доступ к этим объектам. Четвертым является право на доход от

собственности. Пятым — право на капитальную стоимость объекта, т.е. на его отчуждение, потребление или уничтожение. А.Оноре выделял также права, связанные с защитой собственности, ее бессрочностью, возможностью передачи по наследству, долгами и их уплатой, а также с отношениями, возникающими в связи с ущербом, который может быть нанесен другим людям в ходе реализации правомочий, либо в связи с прекращением каких-либо из правомочий.

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

Исключительный характер присущ государственной собственности не менее, чем всякой иной. Безусловно, государство осуществляет правомочия собственника лишь от имени граждан. Однако ни один гражданин без специального на то разрешения не может, например, использовать по своему усмотрению имущество государственного учреждения. Правомочия государства реализуют его законные представители, а именно должностные лица. Участие в осуществлении этих правомочий, собственно, и определяет статус и функции должностного лица в системе государственного и муниципального управления.

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

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

Формирование и использование государственных финансов существенным образом модифицирует действительные правомочия собственников. Это наиболее очевидно, когда речь идет о налогах. Так, если часть прибыли акционерного общества изымается в виде налога, то это, во-первых, означает ограничение права владельцев на доход и, во-вторых, с точки зрения данного правомочия в определенном отношении эквивалентно вхождению государства в число

акционеров. Визимание налога на наследство фактически превращает государство в одного из наследников. Перечень подобных примеров можно было бы продолжить.

Следовательно, анализ процессов, протекающих в сфере общественных (государственных) финансов, способен иногда лучше прояснить фактические границы экономически значимых правомочий и последствия их использования, чем это позволяет простая констатация принадлежности тех или иных объектов частным лицам либо государству.

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

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

Распределительная функция заключается в *осуществлении перераспределительных процессов*. Например, собирая налоги с работающих, государство выплачивает пенсии и пособия нетрудоспособным и безработным.

При осуществлении каждой из рассматриваемых функций государство так или иначе меняет направленность и масштабы финансовых потоков, порождаемых и регулируемых рынком. Но если аллокационная функция касается скорее потоков между отраслями и организациями, формирующими и использующими доходы, то распределительная (дистрибутивная) — потоков между индивидами. Так, финансирование организаций фундаментальной науки за счет налогообложения банков может служить примером реализации первой из функций, а финансирование нужд инвалидов за счет трудоспособной части населения — примером осуществления второй. Взаимосвязь и взаимное влияние функций очевидно, но, как будет показано далее, их выполнение ориентировано на различные по своей природе критерии (эффективности и справедливости), что нередко порождает сложные практические коллизии.

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

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

Удельный вес общественного сектора в экономике

Масштабы общественного сектора могут характеризоваться как размерами государственной собственности, так и объемом государственных доходов и расходов. В первом случае речь идет о *запасе* ресурсов, принадлежащих государству, во втором случае — о *потоках* собираемых и расходуемых средств.

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

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

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что государству часто принадлежат весьма значительные ценности, *изъятые из рыночного оборота* и в этой связи зачастую не находящие адекватной экономической оценки. Речь идет о землях, не используемых в сельском хозяйстве, об охраняемых природных и культурных ценностях и т.п. В то же время расходы государства в немалой части характеризуют услуги, предоставляемые населению бесплатно или на льготной основе. Соответственно, их экономическая оценка не включает прибыль, что необходимо учитывать при сопоставлении показателей, относящихся к общественному и частному секторам.

Общественный сектор, как правило, занимает наиболее прочные позиции в таких сферах деятельности, как оборона, фундаментальные научные исследования, образование, здравоохранение, культура, коммунальное хозяйство. Принадлежа-

щие государству предприятия и организации обычно доминируют в сфере предоставления почтовых услуг и нередко также в железнодорожных и авиаперевозках. В ряде стран, например в Великобритании, Германии, Италии, Нидерландах, государственные предприятия производят основную часть электроэнергии. Имеются страны, в которых общественный сектор проявляет значительную активность и в сфере обрабатывающей промышленности. Можно упомянуть, например, сталелитейную промышленность Австрии, Италии, Франции, Швеции, автомобильную промышленность Великобритании, Нидерландов и Франции, судостроение Италии, Испании, Швеции.

Наиболее представительны показатели *удельного веса доходов и расходов общественного сектора в валовом внутреннем продукте, валовом национальном продукте и национальном доходе*. В самом деле, они демонстрируют долю рассматриваемого сектора в совокупной экономической активности.

В табл. 1.1 приведены данные об удельном весе государственных доходов в валовом внутреннем продукте двадцати стран (страны расположены в порядке убывания рассматриваемой характеристики общественного сектора). Как видно из таблицы, в развитых странах в общественный сектор вовлекается, как правило, от 30 до 60 % ВВП. При этом примерно одинаковый уровень производства валового внутреннего продукта на душу населения нередко сочетается со значительными различиями в удельном весе общественного сектора в экономике. Масштабы общественного сектора во многом зависят не только от объективных экономических возможностей страны, но также от традиций и особенностей проводимой политики.

1.6 Тенденции развития общественного сектора

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

Таблица 1.1. Доля совокупных доходов государства в валовом внутреннем продукте в 1980 и 1993 г., %

Страна	1980 г.	1993 г.
Швеция	58,6	60,4
Дания	53,9	60,4
Нидерланды	52,6	55,2
Чехия	—	53,7
Норвегия	52,1	52,2 (1992)
Австрия	47,7	51,0
Финляндия	43,0	50,5
Польша	—	50,2
Франция	46,0	49,0
Бельгия	46,9	48,1
Германия	44,0	46,5
Италия	32,7	44,8
Канада	38,0	40,5
Испания	26,9	39,6
Великобритания	42,9	39,0
Австралия	33,1	36,4
США	31,8	33,5
Япония	26,0	32,5
Турция	21,9	27,3
Мексика	18,5	21,4

Источник: OECD. Revenue Statistics. 1965—1995. Paris, 1996.

За это время принципиально изменился характер общественного (государственного) сектора экономики. В начале рассматриваемого периода он обслуживал в основном нужды узкого привилегированного слоя, на первом плане находились такие направления расходов, как содержание армии, двора и государственного аппарата. С развитием индустрии и сопровождавшим его быстрым ростом экономического потенциала общества увеличение национального дохода значительно опережало повышение подобных расходов, что обусловило уменьшение доли ресурсов общества, непосредственно контролируемой государством.

В XX в. удельный вес общественного сектора стал вновь увеличиваться главным образом в связи с тем, что этот сектор стал обслуживать широкие массы населения. Значительно больше средств стало затрачиваться на производство общественных благ и особенно на перераспределительные (так называемые социальные) программы. В развитых странах этот процесс шел весьма интенсивно, о чем свидетельствуют, например, данные, относящиеся к США (см. табл. 1.2).

Таблица 1.2. Доля государственных расходов США в валовом национальном продукте, %

Год	Совокупные государственные расходы	Расходы федерального правительства
1930	12,2	3,1
1935	18,5	9,1
1940	18,4	10,0
1945	43,5	39,7
1950	21,3	14,0
1955	24,2	16,9
1960	26,6	18,2
1965	26,9	17,8
1970	31,3	20,5
1975	34,1	22,8
1980	32,5	22,5
1985	34,9	24,5
1990	38,5	24,2
1994	31,0	23,5

Источники: Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1970. Vol.1 — 2. Washington: Bureau of Census, Statistical Abstract of the United States 1997. Washington: Bureau of Census.

Приведенные в таблице показатели свидетельствуют о том, что до конца 1970-х гг. в США имел место последовательный рост удельного веса общественного сектора в экономике. Отклонение от общей тенденции наблюдалось только в 1940-е гг., когда в связи со второй мировой войной доля государственных расходов в ВВП сначала резко увеличилась, а затем после окончания войны значительно сократилась. С рубежа 1970—1980-х гг. удельный вес общественного сектора стал колебаться.

В целом для развитых стран в последние два десятилетия характерно вытеснение тенденции к постоянному повышению доли общественного сектора в экономике тенденцией к стабилизации этой доли. В ряде государств наблюдалось снижение удельного веса общественного сектора. Вместе с тем оно было, как правило, умеренным, и в некоторых случаях за ним следовал новый положительный прирост, однако не столь значительный, как в период 1960-х — начало 1970-х гг. Это позволяет говорить о стабилизации как общей тенденции, проявляющейся на фоне колебаний.

В связи с особенностями имеющейся статистики, для того чтобы в сопоставимом виде проследить развитие общественного сектора в большой группе стран за ряд десятилетий, приходится прибегать к показателям, менее полно характеризующим удельный вес этого сектора, чем показатели, использовавшиеся в табл. 1.1 и 1.2. В частности, в табл. 1.3 представлена доля конечного государственного потребления (расходов на конечное потребление государства) в ВВП¹. Как видно из таблицы, для рассматриваемых показателей в большинстве стран была характерна отчетливая тенденция к росту в 1960-е и 1970-е гг. и к относительной стабилизации — в 1980-е и 1990-е гг.

Таблица 1.3. Удельный вес расходов на конечное потребление государства в валовом внутреннем продукте, %

Регион	1960 г.	1965 г.	1970 г.	1975 г.	1980 г.	1985 г.	1990 г.	1996 г.
Швеция	16,0	17,9	21,6	24,0	29,1	27,6	27,2	26,2
Дания	13,3	16,3	20,0	24,6	26,7	25,3	25,1	25,2
Нидерланды	11,2	14,0	14,9	16,8	17,3	15,6	14,5	14,0
Норвегия	12,8	15,0	16,9	19,3	18,8	18,5	21,0	20,5
Австрия	13,0	13,4	14,7	17,2	18,0	18,9	17,8	19,7
Финляндия	11,9	13,6	14,5	17,1	18,1	20,4	21,0	21,9
Франция	14,2	14,4	14,7	16,6	18,1	19,4	17,9	19,3
Бельгия	12,4	12,8	13,4	16,4	17,8	18,6	14,5	14,5
Германия	13,4	15,2	15,8	20,5	20,2	20,1	18,4	19,8
Италия	12,0	14,2	13,0	14,1	14,7	16,4	17,4	16,3
Канада	13,4	14,4	18,5	19,5	19,2	21,1	20,2	18,7
Испания	8,3	8,4	9,6	10,6	13,3	14,7	15,2	16,2
Великобритания	16,4	16,7	17,5	21,9	21,2	20,7	20,0	21,0
Австралия	11,5	13,1	14,0	17,2	17,8	18,6	17,8	16,8
США	16,8	16,7	18,7	18,6	17,6	18,1	17,8	15,6
Япония	8,0	8,2	7,4	10,0	9,8	9,6	9,1	9,7

Источники: National Accounts. Main Aggregates. Vol. 1. 1960—1991. Paris: OECD, 1993; National Accounts. Main Aggregates. Vol. 1. 1960—1996. Paris: OECD, 1998.

¹ Расходы на конечное потребление государства представляют собой стоимость товаров и услуг общественного сектора за вычетом выручки от продаж и средств, направленных на инвестиции. Страны, фигурирующие как в табл. 1.1, так и в табл. 1.3, расположены в них в одинаковой последовательности.

Общественный сектор переходной экономики

Становление развитой рыночной экономики в странах, хозяйство которых ранее было плановым, предполагает формирование современного общественного сектора. В рамках прежней системы разграничение частного и общественного секторов было, по существу, неактуально. В большинстве случаев почти весь национальный доход создавался под непосредственным контролем государства (табл. 1.4). Лишь подлинное разделение общественного и частного секторов, которое происходит на основе приватизации, дает основание рассматривать каждый из них в качестве самостоятельных объектов изучения и практического воздействия.

Таблица 1.4. Доля государственного сектора в национальном доходе социалистических стран, %

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

* Включена чистая продукция сельскохозяйственных кооперативов и личных подсобных хозяйств.

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

Не менее важное значение имеет другое обстоятельство. По способу функционирования социалистическое государственное хозяйство принципиально отличалось от общественного сектора рыночной экономики. Первое в определенном

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

Механизмы функционирования общественного сектора рыночной экономики не могут быть унаследованы от планового хозяйства. Поэтому в переходный период они формируются, по существу, заново. Наследуются ресурсы, но не институциональное устройство общественного сектора. Предприятия и организации, сохраняющиеся в собственности государства, постепенно адаптируются к рыночным условиям. Создается новая налоговая система. Меняются структура и механизмы расходования общественных средств.

Таким образом, в переходный период государственное хозяйство не просто “сжимается” в связи с передачей многих объектов в частную собственность. Оно коренным образом преобразуется. Рационально осуществить эти преобразования можно, лишь располагая знаниями о характере процессов, протекающих в общественном секторе рыночной экономики, и специфическим инструментарием анализа и прогнозирования этих процессов.

В табл. 1.5 представлены данные, характеризующие удельный вес общественного сектора в экономике России в годы реформ¹. Легко видеть, что доля общественного сектора в ВВП довольно быстро сокращалась, но остается при этом значительной.

Трудности, с которыми столкнулась наша страна при переходе к рыночной экономике, нашли, пожалуй, наиболее концентрированное выражение в состоянии государственных финансов. В конечном счете оно определялось неадекватностью новым условиям той структуры хозяйства, которая была унаследована от прошлого, просчетами в проведении реформ (в частности, фактическим отсутствием последовательной микроэкономической политики), перманентной социальной напряженностью, неудовлетворительным распоряжением государственной собственностью, а также многочисленными недостатками в работе государствен-

¹ Размеры расходов определены с учетом ссуд за исключением погашенных, поскольку данные средства были аккумулированы в общественном секторе и фактически затрачены государством в соответствующем году. Возврат ссуд с процентами учитывался в составе доходов государства в последующие годы.

Таблица 1.5. Доля государственных доходов и расходов в валовом внутреннем продукте Российской Федерации, %

Год	Доходы	Расходы	Дефицит
1992	40,4	65,1	14,7
1993	40,6	48,6	8,0
1994	36,3	47,5	11,2
1995	34,2	39,3	5,1
1996	34,4	42,0	7,6
1997	34,9	43,5	8,6

Источник: Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1991—1997. М., 1998.

ного аппарата. Эти и ряд других факторов не позволяли, с одной стороны, предотвратить быстрое сокращение доходов государства, а с другой — уменьшить в такой же мере его расходы.

Как видно из табл. 1.5, разрыв между государственными расходами и доходами сократился к середине 1990-х гг. Однако это было достигнуто в большой степени двумя путями: ограничив денежную эмиссию, за счет которой ранее покрывался разрыв, государство, с одной стороны, стало все чаще нарушать свои обязательства по отношению к организациям и работникам бюджетной сферы, а с другой — прибегло к массивным внутренним и внешним заимствованиям. В конечном счете это привело к августовскому кризису 1998 г.

Отечественный опыт 1990-х гг. со всей убедительностью показал, что построение рыночной экономики не сводится к предоставлению индивидам и предприятиям права свободно заключать сделки. Отсутствие отвечающего современным требованиям общественного сектора (речь идет о государственных финансах, системе регулирования и правоприменения, социальной защите и т.д.) обрекло частный сектор на деформации и неэффективность, а экономику в целом — на застой. Реформирование общественного сектора в нашей стране в значительной мере подменялось его сокращением. Между тем вопрос об оптимальных масштабах общественного сектора, по сути, имеет смысл лишь в контексте вопроса о его *качестве*¹. Именно качественное состояние общественного сектора имеет определяющее значение для хода российских реформ.

¹ Следует напомнить, что среди наиболее успешно развивающихся экономик есть как те, в которых на общественный сектор приходится около трети ВВП, так и те, где эта доля составляет около половины (см. табл. 1.1). В силу причин, подробно рассматриваемых в последующих главах, чрезмерные общественные расходы замедляют экономический рост. Однако в настоящее время этот тезис имеет для России несколько иное значение, чем, например, для Швеции: при неудовлетворительном качестве уменьшение расходов не приводит к росту.

Выявление качественных характеристик общественного сектора, равно как и его не лежащих на поверхности количественных характеристик, а также совершенствование методов изучения тех и других — задачи научной дисциплины “Экономика общественного сектора”, введением в которую служит эта книга.

1.8 Экономика общественного сектора

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

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

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

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

Однако в наибольшей степени предшественниками современной экономики общественного сектора можно считать работавших на рубеже XIX и XX вв. итальянских экономистов Пантелеони, Маццолу и де Вити де Марко, а также шведского исследователя Кнута Викселя. Ими был предложен целостный взгляд, с одной стороны, на благосостояние индивидов, складывающееся под воздействием потребления как частных, так и общественных благ (хотя и термин “общественные блага”, и соответствующая развернутая теория появились позднее), а с другой стороны, на государство как хозяйствующий субъект со своими доходами и расходами. Этот подход был впоследствии существенно развит учеником Викселя Эриком Линдалем.

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

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

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

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

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

Перечисленные вопросы изучаются экономикой общественного сектора как в *позитивном*, так и в *нормативном* аспекте. Иными словами, с одной стороны, исследуются внутренняя логика и фактические образцы экономического поведения государства и реагирующих на это поведение звеньев хозяйства, а с другой — обосновываются эффективные решения, которые целесообразно принимать во внимание при разработке экономической политики государства.

Кратко *предмет изучения* экономики общественного сектора можно определить следующим образом: это *формирование и использование ресурсов государства и влияние государства на экономическое положение и поведение организаций (фирм) и домохозяйств*.

Ключевые понятия

- Государство
- Права собственности
- Провалы (изъяны) рынка
- Монополия
- Асимметрия и недостаток информации
- Экстерналии
- Налогообложение
- Общественный сектор
- Государственные финансы
- Общественные (государственные) расходы
- Функции государственных финансов
- Аллокационная функция
- Распределительная функция
- Стабилизационная функция
- Экономика общественного сектора

Вопросы к главе

1. Какие функции выполняет государство в рыночной экономике?
2. Каким образом государство преодолевает последствия монополизации?
3. Как действует государство в условиях информационной асимметрии?
4. Как государство обеспечивает интернализацию внешних эффектов?

5. Что представляет собой общественный сектор?
6. Каково место государственного бюджета в общественном секторе рыночной экономики?
7. Что представляет собой с позиций прав собственности взаимодействие государства с другими субъектами рыночного хозяйства?
8. Какие функции выполняют общественные финансы?
9. Как можно охарактеризовать масштабы общественного сектора?
10. Каковы тенденции изменения доли общественного сектора в экономике?
11. Что изучает экономика общественного сектора?
12. Какова специфика общественного сектора в переходный период?

ОБЩЕСТВЕННЫЕ БЛАГА

Основными результатами деятельности в общественном секторе являются общественные блага. В главе развиваются положения теории общественных благ, с основами которой читатели познакомились ранее в курсе микроэкономики. Вводятся понятия равновесия Линдаля и цен Линдаля. Условия оптимального производства общественных благ рассматриваются в контексте частичного и общего равновесия. Обсуждаются предпосылки добровольного участия рационально действующих индивидов в производстве общественных благ. Описывается процедура обнаружения предпочтений, относящихся к общественным благам. Излагаются основные положения теории клубов. Рассматривается специфика производства общественных благ в плановой, рыночной и переходной экономиках.

2.1

Свойства общественных благ

*Общественное благо*¹ отличается двумя свойствами: несоперничеством в потреблении и неисключаемостью. *Несоперничество* означает, что благо доступно одновременно многим потре-

¹ Синонимом термина "общественное благо" является термин "коллективное благо".

бителям, и предельные издержки его предоставления индивидуальному потребителю равны нулю. Под *неисключаемостью* подразумевается техническая невозможность или запретительно высокая издержки предотвращения доступа к благу дополнительных потребителей. Блага, которым оба свойства присущи в высокой степени, называются *чистыми* общественными благами. Если хотя бы одно из указанных свойств проявляется лишь в ограниченной степени, налицо *смешанное* общественное благо.

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

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

Значимость институционального контекста можно пояснить на следующем примере. Концерт, исполняемый в зале, допуск в который осуществляется по билетам, отличается от концерта, исполняемого в общественном парке и доступного для всех посетителей этого парка. В принципе, концерт является смешанным общественным благом, но его свойства, характерные для общественных благ, способны проявляться в различной степени в зависимости от конкретных условий.

Нулевой уровень издержек предоставления общественного блага дополнительному потребителю означает, что с точки зрения эффективности позитивной оценки заслуживает допуск к этому благу даже того индивида, который не желает платить за пользование им такую же цену, как другие. В самом деле, положение этого индивида в данной ситуации улучшается, а благосостояние остальных не снижается, т.е. имеет место Парето-улучшение.

С другой стороны, неисключаемость предполагает, что поставщик общественного блага не в состоянии обособить свои экономические взаимоотношения с отдельным потребителем от отношений с другими потребителями. В случае совместно потребляемых благ, не обладающих неисключаемостью, дело обстоит иначе.

Обратным, в частности, к уже упомянутому примеру концерта, проводимого в зале. Каждый из посетителей, приобретая билет, оплачивает, по сути, услугу, оказываемую ему лично. Эта услуга представляет собой частное благо, поскольку конкретное место в зале может быть занято только одним посетителем. Выручка поставщика зависит от количества проданных билетов (услуг), причем билеты на один и тот же концерт обычно имеют разные цены в зависимости от расположения мест в зале. Это свидетельствует о неполной однородности услуг, оказываемых одновременно целой совокупности индивидов. Концерт, таким образом, выступает в роли “пучка” индивидуальных услуг, не вполне идентичных друг другу, причем каждая из этих услуг продается и покупается отдельно.

Для смешанных общественных благ чаще всего характерно, что размеры “пучка” услуг, которые фактически могут быть реализованы за плату, меньше потенциального количества услуг, которое в принципе способно обеспечить данное благо. Чтобы пояснить это, достаточно сравнить, например, заполненный до отказа концертный зал и мост, через который изредка проезжают автомобили. Если на конкретный концерт все билеты проданы, он фактически не обладает свойствами общественного блага (даже смешанного). А незагруженный мост является смешанным общественным благом, хотя за проезд по нему может быть установлена плата.

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

Общественные блага бывают *общенациональными* и *локальными*. Различие определяется разницей в территориальном охвате полезным действием того или иного блага. Если воспользоваться уже приводившимися примерами, то можно указать, с одной стороны, на оборону или законодательство как общенациональные общественные блага и, с другой стороны, на услугу регулировщика уличного движения как локальное общественное благо.

Своеобразное промежуточное положение между частными и общественными благами занимают *блага, обладающие особыми достоинствами*, или *социально значимые блага*, о которых говорилось в главе 1. Например, профилактическая при-

вивка представляет собой услугу, которая оказывается конкретному индивиду. Вместе с тем она уменьшает вероятность не только заболевания его самого, но и, в конечном счете, вероятность возникновения эпидемии. В силу наличия позитивного внешнего эффекта оптимальный уровень производства такого рода благ не достигается за счет одной лишь заинтересованности непосредственных потребителей в их приобретении. Потребление благ, обладающих особыми достоинствами, зачастую субсидируется государством, а иногда и полностью финансируется за счет общественных средств или даже является принудительным.

2.2

Равновесие в сфере производства общественных благ

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

Необходимо пояснить, что представляет собой спрос на общественное благо. Вообще говоря, спрос — это одна из сторон рыночных взаимоотношений между продавцами и покупателями. Общественные блага, во всяком случае чистые, не становятся объектами обычной купли-продажи. Это, однако, никоим образом не исключает того, что каждое из общественных благ, производимое в определенном количестве, обладает полезностью (положительной или отрицательной) для каждого из индивидов. Предельная полезность общественного блага для индивида, выраженная в денежной форме, представляет собой *предельную готовность платить* за данное количество этого блага. Именно она и подразумевается, когда речь идет о спросе.

Что стоит за горизонтальным суммированием индивидуальных функций спроса на частные блага и вертикальным суммированием индивидуальных функций спроса на общественные блага? В случае частных благ индивиды

сталкиваются с *одной и той же ценой*. Различия в их предпочтениях проявляются в том, что они приобретают по данной цене разные количества товара. Агрегированный спрос формируется путем суммирования этих количеств. Общественное благо в *одном и том же количестве* достается каждому из потребителей. Различия в предпочтениях проявляются в том, что индивиды проявляют разную предельную готовность платить за данное количество блага.

Неодинаковые платежи возможны, поскольку требуется лишь, чтобы индивидуальные платежи, вносимые каждым из потребителей за общественное благо, в сумме покрывали издержки его производства. Более того, если предпочтения потребителей не совпадают между собой, то при равных платежах те, чья субъективная готовность платить относительно низка, оказались бы в проигрыше. Для них производство данного общественного блага означало бы ухудшение положения. В то же время те, чья субъективная готовность платить за общественное благо выше средней, получили бы это благо по заниженной индивидуальной цене.

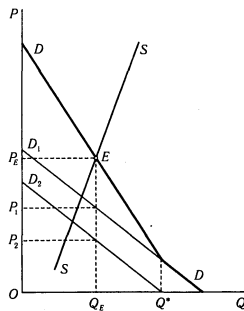


Рис. 2.1

На рис. 2.1 отображено вертикальное суммирование функций индивидуальной готовности платить за общественное благо. Эти функции обозначены D_1 и D_2 . По осям координат откладывается количество общественного блага Q и «цена» P . S — функция предложения. Функция агрегированного спроса D на этом рисунке изображается ломаной линией. Дело в том, что предельная полезность блага для индивидов предполагается либо положительной, либо нулевой. Так, правее точки Q^* значения индивидуального спроса D_2 равны нулю, и функция агрегированного спроса D совпадает с функцией индивидуального спроса D_1 . E — точка равновесия. Индивидуальные «цены» (значения предельной готовности платить) P_1 и P_2 дают в сумме равновесную цену P_E .

На рис. 2.2 представлен более общий случай (обозначения те же, что на рис. 2.1).

Предполагается, что предельная полезность общественного блага хотя бы для одного из индивидов может становиться отрицательной по достижении определенного критического уровня его производства. Например, функция спроса

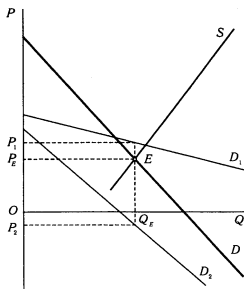


Рис. 2.2

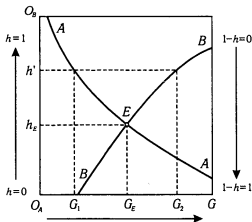


Рис. 2.3

D_2 может отражать предпочтения индивида в отношении оборонительных усилий государства. Данный индивид достаточно высоко оценивает сравнительно небольшой уровень вооружений и вместе с тем считает, что после превышения некоторого порогового значения дальнейшее наращивание военной мощи государства способствует нестабильности и повышает вероятность военных конфликтов. Функция агрегированного спроса на общественное благо D по-прежнему формируется посредством вертикального суммирования D_1 и D_2 . Однако в данном случае "цена" P_1 , уплачиваемая первым индивидом, превышает значение P_E на величину, соответствующую компенсации, которую должен получить второй индивид за то, что равновесный уровень производства общественного блага приносит ему отрицательную полезность.

Равновесные цены на общественное благо, соответствующие значениям предельной индивидуальной готовности платить за него, называются *ценами Линдаля*. Равновесие, достигаемое при этих ценах, называется *равновесием Линдаля*.

Рисунок 2.3 иллюстрирует достижение равновесия Линдаля при допущении, что индивиды не скрывают друг от друга свои функции готовности платить за общественные блага. Тогда Парето-эффективное состояние равновесия в сфере производства этих благ

могло бы быть, в принципе, достигнуто на основе единодушного решения потребителей.

На рис. 2.3 представлен спрос на общественное благо со стороны двух индивидов A и B (или двух равных по влиянию групп индивидов). Эти два индивида должны совместно оплатить фактически потребляемое количество общественного блага. Буквой h обозначена доля платежа (налога), уплачиваемого индивидом A . Доля индивида B , очевидно, составляет $(1 - h)$. Количество общественного блага откладывается по оси $O_A G$. Функция спроса на общественное благо со стороны первого индивида отображается кривой AA (начало координат в точке O_A). Функция спроса на общественное благо со стороны второго индивида отображена кривой BB , однако применительно к этой кривой началом координат служит точка O_B .

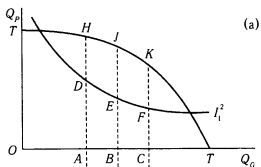
Допустим, что рассматривается вариант, при котором доля первого индивида в платеже за общественное благо составляет h' , а второго — $(1 - h')$. При таком распределении платежа спрос первого индивида на общественное благо составлял бы G_1 , а спрос второго — G_2 . Иными словами, согласованное решение не было бы достигнуто. Каждый из индивидов (или каждая из групп) блокировал бы невыгодное для себя решение, так что добровольное производство общественного блага, по-видимому, не имело бы места.

Но если потребители не скрывают своих предпочтений, они найдут точку равновесия E , удовлетворяющую обоим. При этом общественное благо будет производиться в количестве G_E , первому потребителю придется уплачивать долю h_E совокупного объема финансирования действий по производству данного блага, а доля второго потребителя составит $(1 - h_E)$.

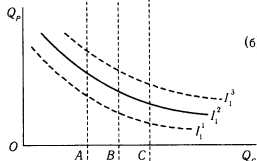
Проблема состоит, однако, в том, что рациональное поведение каждого из индивидов предполагает попытку добиться уменьшения своей доли платежа. Поэтому потребители склонны *скрывать* свои истинные предпочтения. Каждый из них может попытаться преуменьшить свой спрос на общественное благо. Возникающие в связи с этим проблемы и возможные пути их решения будут рассмотрены в параграфах, посвященных коллективным действиям и обнаружению предпочтений, касающихся общественных благ. Однако прежде целесообразно уделить внимание тому, каким образом достигается равновесие с участием как общественных, так и частных благ.

В самом деле, предшествующий анализ проводился в контексте частичного равновесия. Во внимание принималась только сфера производства *отдельного общественного блага*, и вопрос заключался лишь в том, как складывается агрегированный спрос на это благо, если функции индивидуального спроса на него даны. Между тем необходимо вывести также условия общего равновесия, в котором общественные блага фигурируют наряду с частными.

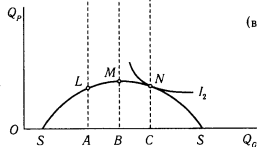
2.3

Общественные блага
в контексте общего равновесия

(a)



(б)



(в)

Простейшая модель общего равновесия, охватывающая условия производства общественных благ, включает два блага (или два агрегата благ): *частное*, которое будем обозначать символом P , и *общественное*, которое обозначим буквой G . Модель также должна предусматривать некоторые условия *распределения частных благ* между индивидами. В простейшем случае можно иметь дело с двумя индивидами (или двумя однородными группами индивидов). Все, что относится к одному из потребителей частных и общественных благ, будет далее обозначаться нижним индексом 1, а то, что относится к другому, — нижним индексом 2.

Обратимся к рис. 2.4. В каждой из трех частей этого рисунка по осям координат откладываются количества общественного и частного блага: Q_G и Q_P . Во всех трех частях предполагается одинаковый масштаб, так что, например, точки A , B и C в каждом случае соответствуют одним и тем же количествам общественного блага. На рис. 2.4 (а) изображена граница производственных возможностей TT . Если экономика функционирует эффективно, то сочетание объемов производства частного и общественного блага соответствует одной из точек этой

Рис. 2.4

кривой. Кривая демонстрирует возможности трансформации общественного блага в частное и наоборот, т.е. наращивания производства одного из них за счет сокращения производства другого путем переключения ресурсов на иное использование.

Рисунок 2.4 (б) — это карта безразличия первого индивида. Изображены три его кривые безразличия: I_1^1 , I_1^2 и I_1^3 . Уровень благосостояния первого индивида должен быть задан в модели экзогенно. При прочих равных условиях, чем он выше, тем меньше частных благ остается на долю второго индивида. Вообще говоря, распределение частных благ между двумя потребителями может быть любым. Мы для определенности считаем, что благосостояние первого из них соответствует кривой безразличия I_1^2 .

Кривая I_1^2 прочерчена и на рис. 2.4 (а). Это позволяет проиллюстрировать, как частное благо распределяется между двумя потребителями. Допустим, общественное благо производится в количестве OA (здесь и далее отрезки обозначают соответствующие расстояния по осям). По определению кривой производственных возможностей из этого следует, что частное благо производится в количестве AH . Точки, лежащие на кривой безразличия I_1^2 , фиксируют возможные соотношения количеств частного и общественного блага, достигающихся первым индивидом. При количестве общественного блага OA первый индивид получает AD частного блага. На долю второго, таким образом, приходится DH частного блага и, разумеется, то же, что у первого, количество общественного блага OA .

Если общественное благо производится в количестве OB , то частное благо производится в количестве BJ и распределяется между индивидами в количествах BE и EJ . При объеме производства общественного блага OC первому индивиду достается CF , а второму — FK частного блага.

Кривая SS на рис. 2.4 (в) прочерчена следующим образом. Отрезок AL равен отрезку DH , BM равен EJ , CN равен FK и т.д. Иными словами, линия SS отображает количества частного блага, приходящегося на долю второго потребителя при тех или иных объемах производства общественного блага и конкретном уровне благосостояния первого потребителя, заданном кривой безразличия I_1^2 .

Парето-эффективное общее равновесие, очевидно, будет достигаться в ситуации, когда при указанных условиях линия SS касается какой-либо точки кривой безразличия второго индивида (линия I_2 и точка N на рис. 2.4 (в)). Эта кривая безразличия фиксирует максимальный уровень благосостояния, который в указанных условиях достижим для второго потребителя. Таким образом, точка N соответствует Парето-оптимальному состоянию. Положение этой точки и, следовательно, специфические характеристики данного конкретного равновесия определяются следующими обстоятельствами: *технологическими условиями* (кривая производственных возможностей), *предпочтениями каждого из двух индивидов* (их карты безразличия) и *распределением* (выбор отдельной кривой на карте безразличия первого индивида).

Наклон кривой TT в каждой из ее точек характеризует предельную норму трансформации общественного блага в частное MRT при соответствующих значениях Q_G и Q_P . Наклон кривой безразличия I_1^2 в каждой из точек отвечает предельной норме замещения этих благ для первого индивида MRS_1 . Следовательно, в каждой из точек линии SS ее наклон соответствует разности ($MRT - MRS_1$). В точке касания N наклон SS равен наклону I_2 . Между тем наклон кривой I_2 — это не что иное, как предельная норма замещения для второго индивида MRS_2 . Итак, $MRS_2 = MRT - MRS_1$, или $MRT = MRS_1 + MRS_2$.

Легко убедиться, что предыдущие рассуждения не содержат ничего принципиально специфического для случая именно двух индивидов. Значит, полученный вывод может быть обобщен применительно к любому числу потребителей частных и общественных благ. *При оптимальном производстве общественного блага предельная норма трансформации этого блага в частное равна сумме предельных норм замещения двух благ для всех индивидов, участвующих в их потреблении.* Это утверждение называется *условием Самуэльсона* Парето-оптимального производства общественных благ.

2.4

Коллективные действия

Создание общественного блага предполагает согласованные *коллективные действия*. Они могут выражаться либо в прямом участии в производстве данного блага, либо в совместном финансировании его производства. В самом деле, лишь в сравнительно редких случаях общественные блага создавались на индивидуальной основе. Это происходило, например, когда энтузиаст-одиночка, не пользовавшийся общественным финансированием, делал научное открытие, которое становилось последствием всеобщим достоянием.

Однако закономерной является иная ситуация, когда общественное благо не может быть создано без трудового либо финансового вклада всех или подавляющего большинства его потенциальных пользователей. Между тем добровольное участие в коллективных действиях не обеспечивается автоматически. В связи с производством общественных благ возникает *проблема безбилетника*. Ее существование обусловлено характерной для общественных благ неисключаемостью. Если общественное благо будет создано, то пользу от него получают не только участники производства и финансирования.

Проблему коллективного действия принято характеризовать с помощью простой теоретико-игровой модели, которая называется *дилеммой заключенного*. Модель была предложена А. Таккером. Смысл ее состоит в том, что *поведение,*

ответчающую критерию индивидуальной рациональности, может противоречить критерию коллективной рациональности. Напомним, что для экономистов привычно иное положение дел, которое наблюдается на конкурентном рынке частных благ. В соответствии с принципом “невидимой руки” рациональные действия, направляемые частными интересами, приводят к Парето-эффективным исходам. При производстве общественных благ этого, вообще говоря, не происходит, что иллюстрирует дилемма заключенного.

Традиционно она излагается примерно следующим образом. Задержаны два человека, подозреваемых в совершении ряда преступлений. Улики достаточны для их осуждения за менее тяжкое преступление, что грозит заключением сроком, например, на один год. Однако на основании собственных показаний задержанных они могут быть уличены в совершении более тяжкого преступления, что, в принципе, может обернуться заключением, скажем, на восемь лет. Но если показания даст лишь один из двух подозреваемых, то за помощь правосудию он будет освобожден. Если же сознаются оба, то они будут осуждены на пять лет каждый. Изложенные условия для двух задержанных отображены в табл. 2.1 (цифры в таблице соответствуют годам заключения).

Таблица 2.1. Дилемма заключенного

	<i>Признание</i>	<i>Сокрытие</i>
<i>Признание</i>	5; 5	0; 8
<i>Сокрытие</i>	8; 0	1; 1

Существенно, что арестованные не имеют возможности общаться между собой, поэтому не могут выработать согласованную линию поведения. В подобных обстоятельствах доминирующей стратегией для каждого из них является признание (коль скоро они руководствуются индивидуальными интересами). В самом деле, каждый из задержанных, очевидно, будет рассуждать следующим образом: “Как бы ни вел себя мой партнер, мне выгодно дать правдивые показания. Если он будет скрывать преступление, я выйду на свободу, а если он признается, я не должен оказаться в роли единственного, кто отрицает преступление, так как это повлекло бы наиболее суровое наказание”. В результате каждый из преступников получит по пять лет заключения, хотя такой исход для обоих является худшим, чем тот, который соответствует сокрытию преступления.

Дилемма заключенного обнаруживает, что поведение, направленное на сотрудничество с партнерами, может быть непосредственно невыгодным, с точки зрения индивида, если отсутствуют гарантии сотрудничества с другой стороны.

Несколько в ином контексте проблема индивидуальной нерациональности сотрудничества предстает в ситуации, известной под названием *“трагедия общности”*. Суть ее в отсутствии взаимного признания исключительных прав. Представим себе пастбище, которым совместно пользуются многочисленные фермеры. Ни у одного из них в отдельности нет стимула для того, чтобы ограничить выпас своего скота на данном пастбище. В результате оно может скоро прийти в негодность. То же самое относится к зонам рыболовства и т.п.

В приведенных примерах сотрудничество могло бы помочь избежать отрицательных результатов. Однако, разумеется, все рассуждения (но не иллюстрации) применимы и к ситуациям, когда сотрудничество обеспечивает достижение положительных результатов.

Для функционирования рынка, вообще говоря, не требуется *сознательное* сотрудничество. Для достижения Парето-эффективных состояний достаточно, чтобы каждый из субъектов рынка пытался оптимальным образом реализовать свой частный интерес. Способны ли индивидуальные рациональные действия, направленные на реализацию собственных интересов каждого из потенциальных партнеров, приводить к сотрудничеству в сфере производства общественных благ?

Положительный ответ на этот вопрос возможен, прежде всего если *участие в производстве общественного блага поощряется получением исключительного доступа к каким-либо частным благам либо неучастие влечет за собой потерю частных благ*. Американский экономист М.Олсон разработал концепцию *селективных (избирательных) стимулов*, реализующую эту идею.

Ярким примером использования селективных стимулов может служить практика так называемых закрытых цехов. Наличие закрытого цеха означает, что профсоюзу удалось добиться от предпринимателя соглашения, в соответствии с которым на предприятии вправе работать только члены данного профсоюза. Легко убедиться, что рабочие места и выгоды, связанные с обладанием ими, — это частные блага. Однако при системе закрытого цеха получить эти частные блага можно, лишь проявляя лояльность к профсоюзу и участвуя в проводимых им акциях.

Допустим, что профсоюз борется за улучшение условий труда на предприятии, добиваясь, например, установки более совершенных вентиляционных систем. Эта борьба предполагает согласованные групповые усилия, например участие в пикетировании, забастовке и т.п. Целью, очевидно, является получение общественного блага: если результат будет достигнут, загрязнение воздуха не будет ощущать никто. Вообще говоря, в такой ситуации вполне могла бы возникнуть проблема безбилетника: неучастие в профсоюзных акциях непосредственно не лишило бы работника общественного блага, коль скоро последнее было бы достигнуто. Однако наличие селективных стимулов в виде частных благ позволяет поощрять добросовестных участников коллективных действий и наказывать тех, кто уклоняется от участия в них.

В роли селективного стимула не обязательно выступают материальные блага. Эту роль способны играть, например, общественное признание и социальный

статус. В соответствии с известным выражением “положение обязывает” люди нередко действуют в интересах группы или даже всего общества, чтобы завоевать или сохранить престиж, который представляет собой своеобразное частное благо.

Идея селективных стимулов относится, вообще говоря, не только к ситуации добровольного участия в производстве общественных благ. Принуждение к такому участию, которое осуществляет государство, по сути, также базируется на использовании селективных стимулов, правда, обычно негативных (т.е. мотивация связана не столько с перспективой получения дополнительных частных благ, сколько с угрозой лишиться имеющихся). Например, отказ от обязательной службы в армии может повлечь уголовное наказание, а значит, лишение многих привычных благ. Несвоевременная уплата налога чревата штрафами и т.д.

Если эгоистически настроенный индивид не ведет себя как безбилетник, значит, по всей видимости, на него действует некий селективный стимул. Однако очевидно, что принуждение, а следовательно, и вмешательство государства, — лишь один из способов создания селективных стимулов, зачастую наиболее простой, но не единственный. Соответственно вмешательство государства не является непременным условием создания общественного блага. Вопрос в том, располагает ли группа благами, которые можно использовать в качестве селективных стимулов, а главное — способна ли она институционально увязать их получение с участием в коллективных действиях.

Основой добровольного участия в коллективных действиях может выступать также *взаимное доверие* (позитивные взаимные ожидания). Оно может формироваться на основе опыта. Типично такое сочетание стратегий участников, при котором однажды возникшая по инициативе одной из сторон тенденция к сотрудничеству поддерживается другой стороной, и, наоборот, ответом на уклонение от сотрудничества становится также уклонение. На практике добровольное участие в создании коллективных благ, основанное на взаимном доверии, характерно для семей, дружеских компаний и т.п.

Подобное поведение вполне рационально. Ключевую роль играет *повторение* ситуации. При *первой* попытке сотрудничества индивид не знает, чего ждать от партнеров, поэтому велик риск, что они попытаются безвозмездно воспользоваться его усилиями. При заведомо *последней* попытке эгоистически настроенному индивиду имеет смысл вести себя как безбилетник (если отсутствуют достаточные селективные стимулы), ведь он не способен повлиять на поведение партнеров. Но если однажды почему-либо удалось наладить сотрудничество и в принципе предполагается его продолжение, то дело обстоит по-иному. В повторяющейся ситуации индивид, базируясь на опыте, полагает, что, с одной стороны, его партнеры готовы внести свой вклад в создание общественного блага, а с другой — его собственное неучастие повлечет общий отказ от сотрудничества. Тогда, уклонившись от участия, он способен сберечь свои усилия и средства в данный момент, но утрачивает шанс получать общественные блага в будущем.

Чтобы пояснить это, вернемся к дилемме заключенного, однако представим, что речь идет не об однократной, а о повторяющейся ситуации. В этом случае каждый из участников располагает своего рода дополнительным ресурсом, а именно информацией о поведении партнера в предыдущих случаях. Она в известной мере возмещает отсутствие возможности общаться. Если прежде оба участника почему-либо решались отрицать вину, это скажется на их ожиданиях в новой ситуации.

Добровольное сотрудничество на основе селективных стимулов и взаимного доверия, как правило, характерно для относительно *малых групп*. В самом деле, только в таких группах поведение каждого члена без труда *различно* для других членов и может вызывать адекватную реакцию. Когда непосредственная различимость утрачивается, требуется создавать специальные системы мониторинга, формирование которых, как правило, малодоступно для участников добровольных коллективных действий; когда же речь идет о государстве, мониторинг вкладов в создание общественных благ обычен (примером может служить деятельность налоговых ведомств). Кроме того, с точки зрения селективных стимулов сотрудничеству, при прочих равных условиях, благоприятствует наличие у группы *значительных ресурсов*, за счет которых может вознаграждаться лояльность. А с точки зрения взаимного доверия существенное значение имеет, в частности, “*возраст*” группы. Зачастую формирование новой группы, способной обеспечивать своих членов общественным благом, представляет собой более сложную задачу, чем диверсификация деятельности давно сложившейся устойчивой группы. За счет диверсификации группа может овладевать новыми видами коллективных действий, направленных на создание ранее не производившихся ею разновидностей коллективных благ.

Когда добровольные коллективные действия невозможны, создание общественного блага требует участия государства (общественного сектора). Его функция в данном случае состоит в обеспечении *принудительного сотрудничества*, что позволяет решить проблему безбилетника ради достижения эффективного состояния.

2.5

Оценка спроса на общественные блага

Разрешима ли в принципе проблема адекватной оценки предпочтений индивида в отношении общественных благ, когда речь идет о большой группе? Экономистами разработаны процедуры, позволяющие поставить потребителей общественных благ в такие условия, в которых им выгодно достоверно демонстрировать свои предпочтения, не преуменьшая их и не преувеличивая. Недостаток этих процедур

заключается в значительной организационной сложности, а следовательно, и дороговизне, что препятствует их практическому использованию. Тем не менее они представляют немалый интерес с точки зрения теории.

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

Представим себе, что группе предстоит сделать выбор из двух альтернатив *P* и *S*. Это могут быть, например, разные количества общественного блага, которые предполагается произвести, или альтернативные виды общественных благ, намечаемые к производству. Пусть группа состоит из трех индивидов: *A*, *B* и *C* (процедуру можно распространить на любое число участников). Допустим, что первый индивид является сторонником альтернативы *P* и внутренне готов заплатить не более 300 денежных единиц за выбор именно этой альтернативы. Второй индивид предпочитает альтернативу *S* и готов заплатить в случае ее выбора не более 400 единиц. Третий индивид, подобно первому, выступает за вариант *P*, но готов заплатить за его выбор не более 200 единиц (см. табл. 2.2). Выбор альтернативы производится на основе подсчета суммарных платежей, которые участники готовы внести за каждую из них. В рассматриваемом примере, если индивиды сообщат о своей истинной готовности платить, победит альтернатива *P*. Но как стимулировать обнаружение истинных предпочтений, влекущее за собой соответствующие расходы?

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

Таблица 2.2. Процедура оценки предпочтений

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

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

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

Почему такой налог стимулирует достоверное обнаружение предпочтений? Допустим, что индивид A решил преуменьшить выгоды, которые доставляет ему выбор альтернативы P (что касается альтернативы S , то никаких мотивов высказываться в ее пользу для A не существует). Если взамен суммы, эквивалентной истинной выгоде (она, как мы знаем, составляет 300 денежных единиц), индивид назовет величину, меньшую, чем балансирующая решения сумма в 200 денежных единиц, то предпочитаемая им альтернатива проиграет. Отметим, что, *если предпочтение индивида играет решающую роль в выборе, то сумма, которую он готов уплатить, всегда превосходит балансирующую сумму*. Если A назовет 200 денежных единиц, то результат выбора станет неопределенным. Наконец, если будет названа любая сумма, превосходящая 200 денежных единиц, индивиду A придется платить один и тот же стимулирующий налог.

Последнее не означает, что индивиду выгодно назвать как можно большую сумму. Ведь он не знает заранее, как выскажутся его партнеры. Предложив слишком большую сумму, он рискует сыграть решающую роль в ситуации, когда в действительности мог бы удовольствоваться иной альтернативой при соответствующем (меньшем) платеже. В то же время, назвав слишком малую сумму, он рискует упустить шанс сыграть решающую роль в выборе, который способен привести к реализации его истинного предпочтения. Если такой шанс в действительности не является реальным, то индивиду так или иначе не придется уплачивать стимулирующий налог. Когда же истинная позиция индивида способна сыграть решающую роль, нет смысла ее скрывать в обрисованных обстоятельствах.

Человек, поставленный в описанные условия, *заинтересован обнаруживать свои подлинные предпочтения*, даже если он знает, что налог, за счет которого предполагается финансировать производство общественного блага, будет дифференцирован в соответствии с различиями в заявках. Трудность, однако, заключается в том, что изложенная процедура предполагает два разных налога.

Один из них призван обеспечивать финансирование производства общественного блага, второй — стимулировать правдивость заявок. Различие целей не позволяет использовать одни и те же средства для их достижения.

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

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

Вспомним, однако, что проблема оценки предпочтений в отношении общественных благ особенно значима, когда речь идет о *больших* группах. Между тем с увеличением размера группы обнаруживается тенденция к уменьшению размеров стимулирующего налога. Пусть, например, в принятии решения участвуют по два индивида с теми же предпочтениями, что зафиксированы в табл. 2.2 (см. табл. 2.3). Тогда только позиции *A* и *D* окажутся решающими, и только им придется платить стимулирующий налог. Причем как размер платежа *A*, так и общая сумма стимулирующего налога в этом примере меньше, чем в предыдущем, хотя единственное, что изменилось, — произошло удвоение числа участников.

Таблица 2.3. Выявление предпочтений при шести участниках

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

Теперь рассмотрим случай девяти участников, каждые трое из которых имеют те же предпочтения, что *A*, *B* и *C* из первого примера (табл. 2.4). В этом случае уже никто не должен платить стимулирующий налог. При отсутствии заявок *B*, *C*, *E*, *F*, *H* или *I* преимущество остается за вариантом *P*. А при отсутствии заявок *A*, *D* или *G* заявки в пользу *P* и *S* оказываются сбалансированными, и по схеме расчета стимулирующего налога индивидам не следует делать платежей.

Таблица 2.4. Выявление предпочтений при девяти участниках

	<i>P</i>	<i>S</i>	Стимулирующий налог
<i>A</i>	300		0
<i>B</i>		400	0
<i>C</i>	200		0
<i>D</i>	300		0
<i>E</i>		400	0
<i>F</i>	200		0
<i>G</i>	300		0
<i>H</i>		400	0
<i>I</i>	200		0
Всего	1500	1200	0

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

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

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

2.6

Теория клубов

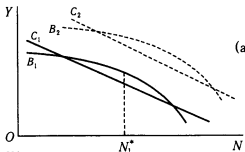
Для смешанных общественных благ, как правило, характерно потенциальное переполнение. *Переполнение* означает, что при достаточно значительном числе пользователей блага дальнейшее увеличение их численности приводит к тому, что индивиды начинают мешать друг другу. Иными словами, *исчезает несоперничество в потреблении*, так что издержки предоставления данного блага дополнительному потребителю уже не равны нулю.

Допустим, что речь идет, например, о плавательном бассейне. При малом числе купающихся они не создают друг другу каких-либо помех. Вместе с тем нетрудно представить себе переполненный бассейн. Всегда ли желательно, чтобы численность пользователей смешанного общественного блага была минимальной? Конечно, у бассейна может быть единственный владелец-пользователь. Однако это предполагает, что он не только получает все выгоды от данного блага, но и полностью берет на себя издержки по его созданию и эксплуатации. Отнюдь не исключено, что в подобном случае выгоды (точнее, их денежный эквивалент) окажутся ниже издержек.

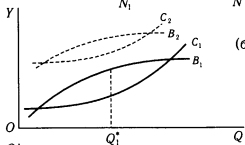
Когда пользователей смешанного общественного блага несколько, они *делят* между собой *как выгоды, так и издержки*. Прообраз такого поведения — создание клуба, владеющего, например, тем же плавательным бассейном. Теория клубов дает ответ на вопрос, при каких условиях распределение выгод и издержек, связанных с общественными благами, является оптимальным. Блага, производство и потребление которых описываются этой теорией, принято называть *клубными благами*.

Что должен оптимизировать клуб? С одной стороны, это количество производимого смешанного общественного блага, а с другой — численность собственных членов. Обе задачи должны быть решены *совместно*, и это, собственно, и составляет центральный пункт теории клубов.

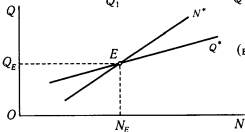
Обратимся к рис. 2.5. В части (а) этого рисунка изображены зависимости выгод и издержек, приходящихся на одного пользователя общественного блага, от общей численности пользователей. N — число “членов клуба” (например, купальщиков, пользующихся общественным бассейном), Y — денежный масштаб,



(a)



(б)



(в)

Рис. 2.5

с помощью которого измеряются издержки и выгоды. B — выгоды, а C — издержки на одного “члена клуба”. Величины B и C при данном N могут быть определены лишь применительно к конкретному количеству общественного блага Q . Ведь при одном и том же N и удельные выгоды, и удельные издержки окажутся неодинаковыми в зависимости, например, от площади бассейна. Так, линии B_1 и C_1 соответствуют некоторому количеству общественного блага Q_1 . Линии B_2 и C_2 соответствуют некоему другому количеству общественного блага Q_2 . При данном количестве общественного блага и B , и C уменьшаются с ростом N . Для количества Q_1 определяется оптимальная численность “членов клуба” N_1^* (этому значению N соответствует максимальное расстояние между B_1 и C_1 , т.е. максимальная положительная разность между выгодами и издержками). Точно так же для любого другого количества смешанного общественного блага, например для Q_2 , можно определить свое оптимальное значение N , которое будет соответствовать максимальному расстоянию между B_2 и C_2 .

Линия N^* на рис. 2.5(в) отображает зависимость оптимальных значений N от Q .

На рис. 2.5(б) изображено, как зависят издержки и выгоды, приходящиеся на одного потребителя, от количества смешанного общественного блага Q при том или ином значении N . Y имеет то же значение, что и на рис. 2.5(а). Линии B_1 и C_1 соответствуют некоторой подразумеваемой численности пользователей N_1 . Линии B_2 и C_2 соответствуют подразумеваемому значению N , равному N_2 . Для любого N можно определить оптимальное значение Q . Например, для N_1 это Q_1^* , которому соответствует наибольшее расстояние между B_1 и C_1 .

На рис. 2.5(в) изображена линия Q^* , которая состоит из точек, соответствующих оптимальным значениям Q при том или ином N , а также линия N^* , состоящая из точек, которые соответствуют оптимальным значениям N при том или ином Q .

Линии Q^* и N^* пересекаются в точке E . При данных условиях N_E — оптимальная численность пользователей смешанного общественного блага, а Q_E — его оптимальное количество. При любом другом сочетании Q и N *совместное* решение двух задач: оптимизация численности “членов клуба” и количества блага, находящегося в их распоряжении, не достигается.

Следует подчеркнуть, что теория клубов не предполагает участия государства в рациональном определении размера клуба и количества клубных благ. Клуб или его подобие формируется, вообще говоря, *на основе добровольных соглашений*, и эти соглашения могут обеспечивать достижение оптимума.

2.7

Общественные блага и общественный сектор

Широко распространено мнение, что обеспечение общественными благами — исключительно функция общественного сектора. Это не совсем верно. Мы убедились, что существуют возможности добровольных коллективных действий, направленных на создание общественных благ для конкретных, как правило, небольших, групп потребителей. Теория клубов демонстрирует, как на сугубо добровольной основе может быть обеспечено оптимальное производство и использование смешанных общественных благ, не обладающих в высокой степени свойством неисключаемости (т.е. таких, для которых издержки исключения безбилетников не являются запретительно высокими).

Однако, когда речь идет о чистых общественных благах, предназначенных для многочисленных потребителей, альтернативу государственному принуждению найти сложно. При создании таких благ общественный сектор практически незаменим. Однако это не означает, что общественный сектор непременно должен брать на себя *непосредственное производство* этих благ.

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

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

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

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

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

2.8

Общественные блага в переходной экономике

Сфера производства общественных благ и благ, обладающих особыми достоинствами, является, по существу, единственной, в которой плановое хозяйство более или менее успешно конкурировало с рыночной экономикой. Социалистические страны заведомо проигрывали ведущим странам Запада, например, в производстве сельскохозяйственной продукции и потребительских товаров, но поддерживали паритет в военной области, имели значительные достижения в области науки, располагали относительно развитыми системами образования и здравоохранения.

Главной чертой планового хозяйства являлось максимальное огосударствление экономической жизни. В целом оно было губительно для экономики, поскольку не давало простора предпринимательской активности, фактически блокируя конкуренцию и экономическую мотивацию, связанную с частной собственностью. Это обрекало социалистические страны на отставание в производстве частных благ.

Что же касается общественных благ и благ, обладающих особыми достоинствами, их производству, вообще говоря, благоприятствует способность государства за счет принуждения решать проблему безбилетника и мобилизовывать ресурсы для производства этих благ. Аккумулирование ресурсов в распоряжении государства сравнительно легче обеспечивалось в плановом хозяйстве, чем в рыночной экономике.

Однако надо указать на два обстоятельства, в силу которых при значительных *масштабах* производства общественных благ в социалистических странах *эффективность* этого производства была все же невысокой. Во-первых, при отсутствии демократии предпочтения рядовых потребителей общественных благ практически не находили адекватного выражения. Аллокация ресурсов осуществлялась в соответствии со специфическими интересами и представлениями узких привилегированных групп. Это исключало достижение высокой *аллокационной эффективности*. Во-вторых, в рамках планового хозяйства, особенно на поздних стадиях его эволюции, не обеспечивались действенные стимулы рационального использования ресурсов, в результате чего имела место *X-неэффективность*.

Так, например, в сфере оборонных усилий государства проявлялась двоякого рода расточительность. С одной стороны, с точки зрения целей эти усилия переходили грань разумной достаточности, оборачиваясь гонкой вооружений, которая обескровливала экономику. С другой стороны, даже если не критически относиться к целям, невозможно отрицать, что выдвигавшиеся конкретные задачи зачастую решались любой ценой с затратами, превосходившими рациональный уровень.

Переход к современной смешанной экономике, центральное место в которой принадлежит рынку, в принципе, способен обеспечить существенное повышение эффективности производства не только частных, но и общественных благ. Вместе с тем есть основания отметить, что в ряде постсоциалистических стран, в том числе в России, переходный период (во всяком случае, его начальная стадия) характеризовался избыточным ослаблением государства. Это привело к кризису в сфере производства ряда общественных благ, например в области фундаментальной науки.

В переходный период закономерно происходит *сокращение участия* государства в экономических процессах, главным образом в производстве и распределении частных благ. Однако это само по себе отнюдь не предполагает *ослабления дееспособности* государства в тех сферах, достаточное развитие которых не может быть обеспечено за счет одного только свободного действия рыночных сил.

Обычные частные блага количественно доминируют в экономике. Однако создание многих общественных благ и благ, обладающих особыми достоинствами, играет роль решающей предпосылки успешного функционирования хозяйства и его устойчивого долгосрочного развития. Особое место с этой точки зрения принадлежит обеспечению правопорядка, мероприятиям экологической направленности, развитию науки и т.д.

Таким образом, к числу ключевых задач переходного периода относится сохранение, а если необходимо, восстановление, потенциала производства общественных благ. Это, в свою очередь, предполагает продуманную политику развития общественного сектора. Его неизбежное и вполне оправданное количественное сокращение должно сопровождаться качественными преобразованиями, нацеленными на решительное повышение эффективности.

Приложение

Аналитическое обоснование условия Самуэльсона

Как и в параграфе 2.3, будем предполагать, что два индивида участвуют в производстве и потреблении одного частного и одного общественного блага, количества которых обозначим соответственно x и g^1 :

x_1 — количество частного блага, потребляемое первым индивидом; x_2 , равное $(x - x_1)$ — количество частного блага, потребляемое вторым индивидом.

Пусть $U_1(x_1, g)$ — функция полезности первого индивида, $U_2(x_2, g)$ — функция полезности второго индивида, $W(U_1, U_2)$ — функция общественного благосостояния, $T(x, g)$ — функция трансформации. По определению, $T(x, g) = 0$.

Итак, следует максимизировать значение функции:

$$W[U_1(x_1, g), U_2(x_2, g)]$$

при ограничении: $T(x, g) = 0$.

Функция Лагранжа для данной задачи представляет собой:

$$W[U_1(x_1, g), U_2(x_2, g)] - \lambda T(x, g).$$

Условия первого порядка:

$$W - \lambda T,$$

$$\frac{\partial W}{\partial U_1} \times \frac{\partial U_1}{\partial x_1} - \lambda \frac{\partial T(x, g)}{\partial x_1} = 0; \quad (2-1)$$

¹ Приводимые далее выкладки могут быть легко распространены на случай сколь угодно большого числа индивидов и благ.

$$\frac{\partial W}{\partial U_2} \times \frac{\partial U_2}{\partial x_2} - \lambda \frac{\partial T(x, g)}{\partial x_2} = 0; \quad (2-2)$$

$$\frac{\partial W}{\partial U_1} \times \frac{\partial U_1}{\partial g} + \frac{\partial W}{\partial U_2} \times \frac{\partial U_2}{\partial g} - \lambda \frac{\partial T(x, g)}{\partial g} = 0. \quad (2-3)$$

Очевидно, что

$$\frac{\partial T(x, g)}{\partial x_1} = \frac{\partial T(x, g)}{\partial x_2} = \frac{\partial T(x, g)}{\partial x}.$$

Из выражений (2-1) и (2-2) получаем:

$$\frac{\partial W}{\partial U_1} \times \frac{\partial U_1}{\partial x_1} = \frac{\partial W}{\partial U_2} \times \frac{\partial U_2}{\partial x_2} = \lambda \frac{\partial T(x, g)}{\partial x}. \quad (2-4)$$

Перенесем в выражении (2-3) последний член в правую часть и разделим полученное

равенство на $\frac{\partial W}{\partial U_1} \times \frac{\partial U_1}{\partial x_1}$:

$$\left(\frac{\partial W}{\partial U_1} \times \frac{\partial U_1}{\partial g} \right) : \left(\frac{\partial W}{\partial U_1} \times \frac{\partial U_1}{\partial x_1} \right) + \left(\frac{\partial W}{\partial U_2} \times \frac{\partial U_2}{\partial g} \right) : \left(\frac{\partial W}{\partial U_1} \times \frac{\partial U_1}{\partial x_1} \right) = \lambda \frac{\partial T(x, g)}{\partial g} : \left(\frac{\partial W}{\partial U_1} \times \frac{\partial U_1}{\partial x_1} \right). \quad (2-5)$$

Заменим во втором члене левой части равенства (2-5) $\frac{\partial W}{\partial U_1} \times \frac{\partial U_1}{\partial x_1}$ на равное ему

$\frac{\partial W}{\partial U_2} \times \frac{\partial U_2}{\partial x_2}$, а в правой части $\frac{\partial W}{\partial U_1} \times \frac{\partial U_1}{\partial x_1}$ — на равное ему $\lambda \frac{\partial T(x, g)}{\partial x}$. Тогда:

$$\left(\frac{\partial W}{\partial U_1} \times \frac{\partial U_1}{\partial g} \right) : \left(\frac{\partial W}{\partial U_1} \times \frac{\partial U_1}{\partial x_1} \right) + \left(\frac{\partial W}{\partial U_2} \times \frac{\partial U_2}{\partial g} \right) : \left(\frac{\partial W}{\partial U_2} \times \frac{\partial U_2}{\partial x_2} \right) = \lambda \frac{\partial T(x, g)}{\partial g} : \lambda \frac{\partial T(x, g)}{\partial x}$$

или:

$$\frac{\partial U_1}{\partial g} : \frac{\partial U_1}{\partial x_1} + \frac{\partial U_2}{\partial g} : \frac{\partial U_2}{\partial x_2} = \frac{\partial T(x, g)}{\partial g} : \frac{\partial T(x, g)}{\partial x}. \quad (2-6)$$

Равенство (2-6) представляет собой не что иное, как условие Самуэльсона:

$$MRS_1 + MRS_2 = MRT.$$

Ключевые понятия

- Общественное благо
- Несоперничество
- Неисключаемость
- Благо, обладающее особыми достоинствами

- Предельная готовность платить
- Цена Линдаля
- Равновесие Линдаля
- Условие Самуэльсона
- Коллективные действия
- Проблема безбилетника
- Дилемма заключенного
- Трагедия общности
- Селективный (избирательный) стимул
- Специальный налог
- Переполнение
- Клубное благо

Вопросы к главе

1. Какими свойствами обладают общественные блага?
2. Что представляет собой предельная готовность платить за общественное благо?
3. Как определяется агрегированный спрос на общественное благо?
4. Что такое цены Линдаля?
5. Какое равновесие в сфере производства общественных благ называется равновесием Линдаля?
6. При каком условии в сфере производства общественных благ достигается Парето-оптимальное общее равновесие?
7. Что иллюстрирует дилемма заключенного?
8. Что представляют собой селективные стимулы?
9. Почему добровольное участие в производстве общественных благ легче обеспечить в малой группе?
10. Как выглядит процедура обнаружения предпочтений Кларка — Гроувса?
11. Какая проблема рассматривается в рамках теории клубов?
12. Какую роль в производстве общественных благ играет общественный сектор?
13. Почему переход к рыночной экономике в конечном счете позволяет повысить эффективность производства общественных благ?

ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

3.1

Распределение доходов и государство

Распределение доходов в экономической системе, построенной на базе добровольного обмена, определяется действием рыночных сил. Известно, что в условиях совершенной конкуренции распределение осуществляется таким образом, что предельный доход, достающийся собственнику каждого из факторов производства, соответствует предельному продукту данного фактора (его предельному вкладу в экономический рост). При наличии изъянов рынка это соответствие нарушается. Вместе с тем, как бы то ни было, первичное распределение доходов осуществляет рынок. Решающее значение имеют предложение и спрос на услуги человеческого и физического капитала разного рода, а также на патенты, ссуды и другие источники доходов.

Однако конечное распределение доходов, как правило, существенно отличается от первичного. Основная причина состоит в *перераспределительной деятельности государства*. *Перераспределение* связано с взиманием налогов, поставкой общественных благ, осуществлением денежных выплат, распределением отдельных частных благ в натуральной форме.

В ходе добровольного взаимодействия индивидов перераспределение возникает в качестве исключения, но не правила. Рыночные сделки по природе своей выгодны для всех их участников, если они достаточно информированы (уместно вспомнить наглядную модель обмена, известную под названием “коробка Эджуорта — Боули”). Добровольное перераспределение имеет место в случае частной благотворительности. В то же время государство, используя присущую ему силу принуждения, постоянно проводит акции, вызывающие перераспределительные последствия.

Перераспределение, проводимое государством, бывает как *целенаправленным*, так и *ненамеренным*. Типичный пример первого — выплата пособий нуждающимся гражданам за счет налогов, взимаемых с состоятельной части населения. Что же касается ненамеренного перераспределения, то оно часто возникает, например, при размещении бремени налогов, собираемых, чтобы финансировать производство общественных благ.

Допустим, речь идет о создании новой оборонной системы. Разные индивиды оценивают ее неодинаково, что предполагает различия в предельной готовности платить за эту систему. Если бы удалось достичь равновесие Линдаля, то перераспределение не имело бы места. Однако, коль скоро это равновесие не достигается, одни индивиды облагаются завышенным, а другие заниженным налогом с точки зрения их субъективной готовности платить за данное общественное благо. Значение индивидуальных функций полезности первых снижается по сравнению с ситуацией, предшествовавшей сбору налогов для создания оборонной системы. Эти потребители общественного блага фактически отдают больше, чем получают. Значение функций полезности вторых, напротив, повышается, поскольку они приобретают общественное благо по цене, не достигающей их предельной готовности платить.

Если одни и те же действия ведут к позитивным изменениям значений функций полезности для одних индивидов и отрицательным изменениям для других, налицо перераспределение, даже если оно целенаправленно не планировалось. По существу, едва ли не любые действия государства влекут за собой принудительное перераспределение, намеренное либо ненамеренное. В самом деле, эти действия чаще всего относятся либо к разряду целенаправленных мер социальной политики, стержнем которой на практике является разнообразная помощь нуждающимся, либо к области производства общественных благ при отсутствии равновесия Линдаля.

В ряде непосредственных объектов перераспределения могут выступать, во-первых, *доходы*, во-вторых, физический и денежный *капитал* как фактор производства и, в-третьих, *экономические возможности*. Перераспределение доходов и капитала не требует особых комментариев. Что же касается перераспределения экономических возможностей, то оно имеет место, когда государство изменяет “правила игры” в экономике.

Допустим, например, что вводятся высокие пошлины на импорт продовольствия. Такого рода мера заведомо выгодна отечественным производителям продовольствия, поскольку их конкурентные позиции сразу же улучшаются. Вместе с тем эта мера невыгодна потребителям продовольствия, так как речь фактически идет об ограничении предложения, что, при прочих равных условиях, приводит к повышению цен. В конечном счете благосостояние производителей продовольствия повышается, а уровень благосостояния его потребителей падает. Иными словами, имеет место перераспределение, хотя никакие денежные суммы или материальные объекты непосредственно не изымаются у потребителей в пользу производителей. Меняется не распределение ранее сформированных (и имеющихся потому в готовом виде) доходов и капиталов, а спектр регулируемых государством возможностей получать доход и образовывать капитал в будущем. Для одной группы лиц эти возможности расширяются, для другой — сужаются.

Перераспределение экономических возможностей происходит и в других случаях. Например, устанавливаемое законом существенное повышение уровня минимальной заработной платы способно вести к сокращению спроса на труд. В этом случае ухудшается положение тех, кто теряет работу, но улучшается положение значительной части занятых. Перераспределение экономических возможностей может иметь место и при государственном регулировании цен.

В конечном итоге перераспределение возможностей оборачивается перераспределением доходов.

Итак, действия государства, как правило, имеют перераспределительный аспект. Крайне важно заблаговременно выделять и осмысливать этот аспект при подготовке управленческих решений, касающихся общественного сектора, даже если на первый взгляд они не носят перераспределительного характера. Необходимо ясно сознавать, чьим интересам в наибольшей степени соответствует то или иное решение и чьи интересы оно в какой-либо мере ущемляет.

3.2

Равенство и эффективность

Распределению доходов в рыночной экономике обычно свойственна значительная степень неравенства. Она определяется тремя основными обстоятельствами. Во-первых, факторами, которые были в широком смысле *унаследованы* индивидом. К ним относятся не только, например, полученные в наследство акции, денежные депозиты и т.п., но и природная одаренность, способности к тем или иным занятиям. Во-вторых, накопленным в течение жизни *человеческим капиталом*.

Важнейшим фактором его формирования выступает образование. В-третьих, *удачей*: человек может внезапно разбогатеть, вложив средства в одну корпорацию, и разориться, вложив средства в другую.

Дифференциация доходов возрастает в период перехода к рынку. Одна из причин этого состоит в весьма *неравномерной адаптации* населения к меняющемуся спектру экономических возможностей. Доходность многих видов деятельности в реальном выражении снижается, доходность других стремительно возрастает. Особенно последнее относится к предпринимательству, которое при социализме было, по существу, запрещено законом. Между тем для большинства людей кардинальная смена рода деятельности затруднительна. Во всяком случае, это непростой и болезненный процесс.

Другая причина заключается в фактическом *обесценении* немалой части ранее накопленного *человеческого капитала* в условиях экономического спада и не всегда благоприятных структурных сдвигов. Например, кризис военно-промышленного комплекса оборачивается уменьшением спроса на научно-технические и опытно-конструкторские разработки в данной области, что в конечном счете ведет к понижению признаваемой рынком экономической ценности части накопленных знаний и навыков. В то же время стремительно увеличивается спрос на услуги представителей ряда профессий, подчас не относившихся ранее к числу высокооплачиваемых. В России это произошло, например, с юристами и бухгалтерами. Вместе со спросом растет вознаграждение за услуги.

Третья причина дифференциации доходов связана с тем, что стремление к достижению финансовой стабилизации поощряет *жесткую экономию бюджетных средств*. Это, как правило, негативно отражается на зарплатах в так называемой бюджетной сфере, которые оказываются существенно ниже, чем в частнопредпринимательском секторе.

Четвертая причина может состоять в том, что *выгоды от приватизации* государственного имущества *распределяются в обществе далеко не поровну*.

Как бы ни относиться к каждой из причин, не вызывает сомнения, что государство отслеживает масштабы дифференциации, и потенциал общественного сектора используется, чтобы не перейти грань, за которой вероятны ярко выраженные проявления социального недовольства.

Обратимся к ситуации, складывающейся в России. Переход к рынку сопровождался резкой дифференциацией доходов. В табл. 3.1 представлено распределение доходов по 20%-м группам населения за период с 1991 по 1995 г. (первую группу составляют 20% населения с наименьшими доходами, пятую — 20% с наивысшими доходами).

В 1991 г. совокупный доход 10% наиболее обеспеченных жителей России в 4,5 раза превосходил совокупный доход 10% ее наименее обеспеченных жителей. В 1993 г. это соотношение составило уже 11,2 раза, а в 1995 г. — 13,5 раза. Коэф-

Таблица 3.1. Распределение доходов по 20%-м группам населения, %

Группа	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.
Первая	11,9	6,0	5,8	5,3	5,5	6,2	6,0	6,2
Вторая	15,8	11,6	11,1	10,2	10,2	10,7	10,2	10,5
Третья	18,8	17,6	16,7	15,2	15,0	15,2	14,8	14,9
Четвертая	22,8	26,5	24,8	23,0	22,4	21,5	21,6	21,0
Пятая	30,7	38,3	41,6	46,3	46,9	46,4	47,4	47,4

Источник: Данные Госкомстата России.

коэффициент концентрации доходов (индекс Джини) в мае 1992 г. равнялся 0,217, к концу 1993 г. он достиг значения 0,398, за 1994 г. возрос до 0,409, а в 1995 г. несколько понизился и составил к концу года 0,381.

Современные государства, как правило, неиндифферентны к резкому неравенству доходов индивидов. Это объясняется тем, что чрезмерное неравенство воспринимается гражданами государства как нечто противоречащее принципам *справедливости*. Вместе с тем само понимание справедливости отнюдь не единообразно. В разных обществах доминируют неодинаковые представления о том, какое распределение доходов можно признать справедливым и какую степень неравенства следует считать чрезмерной.

Экономическая наука как таковая не в силах обосновать какое-либо единственно верное понимание справедливости. Более того, строго говоря, даже понятие *равенства* не столь просто, как это кажется на первый взгляд. Допустим, что все члены общества наделены абсолютно одинаковыми наборами потребительских благ. Будет ли это означать, что они находятся в равном положении? Положительный ответ проблематичен, поскольку у людей разные вкусы, и если одним предлагаемый набор полностью удовлетворит, то другие пожелают изменить его структуру и с этой целью, вероятно, прибегнут к обмену. Быть может, под экономическим равенством следует подразумевать равенство доходов и имущества, выраженное в денежной форме? На практике именно это обычно имеется в виду. Однако обладание одной и той же денежной суммой может в различной степени удовлетворять двух несхожих между собой индивидов. Нет оснований предполагать не только равенство, но даже сопоставимость полезностей денежной единицы для разных членов общества.

При анализе политических решений представления о справедливости обычно принимаются как заданные экзогенно по отношению к экономическим оценкам. Некоторые типичные представления о справедливости предстоит рассмотреть в параграфе 3.4. Пока же достаточно констатировать, что на практике стремление следовать принципам справедливости, как правило, побуждает несколько выравнять доходы.

Между тем перераспределение, нацеленное на достижение большего равенства доходов, вообще говоря, ведет к экономическим потерям. Потери возникают прежде всего потому, что всякое принудительное перераспределение требует *административных издержек (издержек перераспределения)*. Необходимо идентифицировать тех, за чей счет предстоит осуществлять перераспределение, а также тех, кто получит право на вспомоществование. Далее, требуется наладить сбор и распределение средств. Все это предполагает затраты, из которых и складываются административные издержки.

Однако еще более важное значение имеет *дестимулирующий эффект перераспределения*. С одной стороны, у граждан с высокими доходами снижается заинтересованность в напряженном труде и предпринимательской активности. Дело в том, что значительная часть дополнительно заработанных средств может быть изъята для помощи нуждающимся. С другой стороны, у самих нуждающихся ослабляется заинтересованность в поиске приемлемо оплачиваемой работы и в интенсификации трудовых усилий.

При известных обстоятельствах могут создаваться так называемые ловушки безработицы и бедности. Они бывают сильными и слабыми.

Сильная ловушка безработицы возникает в тех случаях, когда чистый денежный доход безработного, формируемый за счет перераспределения, фактически превышает чистый денежный доход такого же индивида, который имеет работу. Следует учитывать, что чистый денежный доход работающего меньше, чем его заработная плата. Из последней следует вычесть налоги (безработные часто освобождаются от налогов), а также расходы, связанные с работой, например, стоимость проезда до предприятия.

Сильная ловушка безработицы встречается сравнительно редко. Несколько более обычное явление представляет собой *слабая ловушка безработицы*. Это ситуация, когда чистый денежный доход работающего индивида превышает доход, которым он располагал бы, не имея работы, но разница недостаточна, чтобы перекрыть отрицательную полезность трудовых усилий для того, кто их предпринимает. Разумеется, в этом случае предполагается, что работа, которую мог бы найти данный индивид, сама по себе непривлекательна и заниматься ею можно, только если заработок перекрывает тягость труда.

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

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

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

Однако для современной рыночной экономики, в которой привилегии отдельных лиц, искусственно поддерживаемые государством, в целом не играют значительной роли, характерен *конфликт между равенством и эффективностью*. Ослабление экономического неравенства в масштабах, при которых предельные доходы существенно отклоняются от предельных продуктов соответствующих факторов производства, ведет к замедлению экономического роста. И наоборот, стимулируя повышение эффективности, обычно приходится до некоторой степени жертвовать равенством доходов.

Поскольку стремление к большему экономическому равенству диктуется пониманием справедливости, преобладающим в том или ином конкретном обществе, не существует универсальных рецептов разрешения конфликта между эффективностью и равенством. Как уже отмечалось выше, инструментарий экономической науки непригоден для того, чтобы выносить решающие суждения по проблемам, которые касаются справедливости. Зато именно эта наука призвана обосновывать критерии эффективности.

3.3

Критерий компенсации

Осмысление конфликта между равенством и эффективностью побуждает уточнить смысл последней. Базовым критерием эффективности для рыночной экономики является, как известно, *критерий Парето*. Согласно этому критерию улучшение (повышение эффективности) имеет место в тех и только тех случаях, когда переход от одной аллокации к другой, во-первых, влечет за собой позитивное изменение

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

Добровольный обмен ведет к Парето-улучшениям. Однако, если в поле зрения экономиста попадает принудительное перераспределение, которое осуществляет государство, одного только критерия Парето оказывается недостаточно.

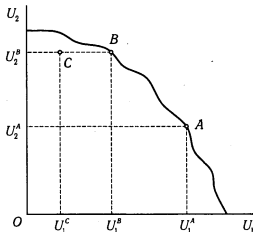


Рис. 3.1

Обратимся к рис. 3.1. На нем по осям координат откладываются значения функций полезности двух индивидов: U_1 и U_2 (соизмеримость значений двух функций не предполагается). Прочерченная на рисунке кривая называется *линией достижимых полезностей*. Она обладает следующими свойствами. Каждая линия достижимых полезностей соответствует какому-либо набору ресурсов и технологий, которыми может располагать общество. Любая из точек данной линии фиксирует некоторое соотношение значений индивидуальных функций полезности (например, U_1^A U_2^A), которые достижимы при данном наборе ресурсов и технологий при условии их

максимального использования. Под максимальным использованием подразумевается отсутствие возможностей Парето-улучшений. Имеется в виду, что если уровень благосостояния первого индивида соответствует U_1^A , то уровень благосостояния второго в данных условиях не может быть увеличен сверх U_2^A . Поэтому линию достижимых полезностей называют также *границей достижимых полезностей*.

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

Однако ранее мы убедились, что на практике перераспределение, как правило, не бывает чистым. Оно сопряжено с потерями. Какие-то блага (ресурсы) в процессе перераспределения утрачиваются или остаются произведенными.

Следовательно, надо исходить из того, что на практике не удастся остаться на прежней кривой достижимых полезностей. Чтобы обеспечить второму потребителю уровень полезности U_2^B , придется переместиться, например, в точку C . В ней значение функции полезности первого индивида (U_1^C) ниже не только по сравнению с первоначальным (U_1^A), но и по сравнению с тем, которое имело бы место в результате чистого трансферта (U_1^B).

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

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

Потенциальное Парето-улучшение можно представить как возрастание национального дохода. Допустим, что в результате каких-либо мероприятий национальный доход увеличивается на 1 млн. денежных единиц, причем доход одной группы населения увеличивается на 1,5 млн. единиц, а доход другой уменьшается на 500 тыс. единиц. Тогда в распоряжении первой группы находятся средства, достаточные для того, чтобы, в принципе, можно было компенсировать второй группе ее потери, пожертвовав полумиллионом денежных единиц, и тем не менее остаться в выигрыше, удержав дополнительный миллион денежных единиц.

Теперь можно сформулировать *критерий компенсации*, называемый также *критерием Калдора — Хикса* в честь предложивших его британских экономистов Н. Калдора и Дж. Хикса. *Повышение экономической эффективности имеет место в тех и только тех случаях, когда в новой ситуации индивиды, которые получили дополнительные выгоды, способны компенсировать проигравшим их потери и при этом остаться в выигрыше по сравнению с первоначальной ситуацией.* Улучшением по Калдору — Хиксу является перемещение из любой точки линии (в общем случае —

многомерной поверхности) достижимых полезностей, проходящей ближе к началу координат, в любую точку линии (поверхности) достижимых полезностей, отстоящей от начала координат на большее расстояние (см. рис. 3.2: заштрихована область Парето-улучшений для ситуации, соответствующей точке M).

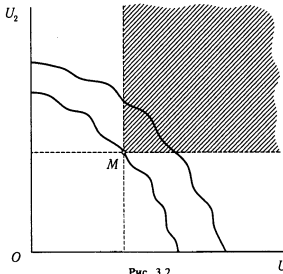


Рис. 3.2

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

фиксируя моменты перераспределения, выявлять, каким именно группам достается выигрыш.

К сожалению, применение критерия компенсации может приводить к противоречивым результатам. Это показано на рис. 3.3. На нем очерчены две границы достижимых полезностей T_1T_2 и S_1S_2 . Они пересекаются, что, вообще говоря, не исключено. Причиной может быть различие во вкусах двух индивидов. Допустим, что все блага (ресурсы) сосредоточиваются в распоряжении первого из них, причем этот индивид субъективно оценивает набор благ, соответствующий линии S_1S_2 , выше, чем набор, соответствующий границе достижимых полезностей T_1T_2 . Тогда точка T_1 находится ближе к началу координат, чем точка S_1 . Теперь пусть все блага (ресурсы) сконцентрированы в руках второго индивида. Отнюдь не исключено, что для него набор, соответствующий линии T_1T_2 , более привлекателен, чем альтернативный, так что точка T_2 дальше от начала координат, чем S_2 .

В подобном случае, по критерию Парето, состояние P более эффективно, чем S , а состояние R предпочтительнее, чем T . В то же время, по критерию компенсации, P равноценно T , а S равноценно R . Получается, что, например, перемещение из P в R является одновременно потенциальным Парето-улучшением

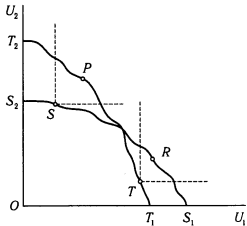


Рис. 3.3

(принимая во внимание равноценность P и T) и потенциальным Парето-ухудшением (принимая во внимание равноценность S и R).

Однако на практике противоречивость оценок по критерию Калдора — Хикса обычно не возникает, и этот критерий широко используется для определения сравнительной эффективности различных вариантов действий государства. Вместе с тем следует отметить, что варианты, предпочтительные по критерию компенсации, не обязательно реализуются. Дело в том, что, если, например, в соответствии с таким вариантом выгоды концентрируются у

сравнительно узких слоев общества и в то же время многие несут потери, решение, эффективное по Калдору — Хиксу, может оказаться политически неприемлемым. Здесь уместно вспомнить о конфликте между эффективностью и равенством. Политика развития общественного сектора неизбежно отражает не только возможности максимизации экономической эффективности, но и требования справедливости.

3.4

Общественное благосостояние

Представим себе, что некий государственный орган стоит перед необходимостью сделать выбор между двумя мероприятиями, непосредственно затрагивающими двух индивидов. Предполагаемым результатом одного из них является состояние экономики, соответствующее точке K на рис. 3.4, а результатом другого — состояние, соответствующее точке L на том же рисунке. Они принадлежат разным границам достижимых полезностей (K_1K_2 и L_1L_2), поскольку мероприятия по-разному влияют на уровень экономической эффективности. С точки зрения благосостояния индивидов L предпочтительно только для одного из двух субъектов, тогда как для второго предпочтительно K .

Уже отмечалось, что государство далеко не всегда осуществляет выбор, руководствуясь одним лишь критерием компенсации. Отслеживая реальные решения государственного органа, можно составить представление о его пред-

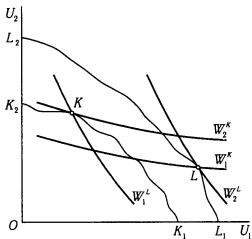


Рис. 3.4

почтениях. Если, например, фрагментами карты безразличия государственного органа являются кривые W_1^L и W_2^L , то выбирается состояние L , а если карте безразличия принадлежат кривые W_1^K и W_2^K , то преимущество получает состояние K .

Государство не может уклониться от выбора. Значит, некоторая система его предпочтений реально существует. Необходимы как *позитивная*, так и *нормативная* теории формирования этих предпочтений. Первая призвана ответить на вопрос, *что и как определяет* выбор государственных органов на практике. Ответ на этот вопрос ищет теория общественного выбора, к которой мы

обратимся в следующей главе. Нормативная же теория имеет дело с вопросом, *чем должны определяться* решения государства.

Уместность последнего вопроса связана с тем, что современная экономическая теория исходит из *методологического индивидуализма*. Это означает, в частности, что для предпочтений государства нет иной основы, кроме предпочтений индивидов. Экономическая наука не требует обоснований индивидуальных решений, поскольку предполагается, что каждый человек лучше других способен судить о своих собственных запросах и суверенен в своем выборе. Что же касается государства, то его решения нуждаются в обосновании. Причем они не могут быть не чем иным, кроме каким-либо образом полученных агрегатов индивидуальных решений.

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

Агрегирование индивидуальных предпочтений может быть представлено как *функция общественного благосостояния*: $W = W(U_1, \dots, U_n)$, где U_1, \dots, U_n — функции полезности индивидов. В общем случае каждая из этих функций определяется на множестве возможных аллокаций всех доступных обществу благ. В самом деле, индивиду безразлично, какие блага достаются другим членам общества. Индивид способен проявлять как альтруизм, так и зависть. Следовательно, вообще говоря, $U_i = U_i(x_1, \dots, x_i, \dots, x_n)$, где $x_1, \dots, x_i, \dots, x_n$ — векторы, характеризующие наборы благ, которые потребляет не только i -й индивид, но и

оставшиеся члены общества, например, 1-й и n -й индивиды. Однако специальный интерес представляет *индивидуалистическая* функция общественного благосостояния, имеющая вид:

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

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

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

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

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

Можно представить себе этическую позицию, в соответствии с которой функция общественного благосостояния представляет собой взвешенную сумму

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

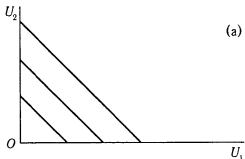
где a_1, \dots, a_n — параметры. Такая функция отличается от бентамианской тем, что благосостоянию некоторых индивидов (возможно, некоторых общественных групп) придается большее значение, чем благосостоянию других.

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

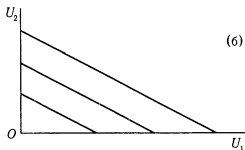
$$W(U_1, \dots, U_n) = \min\{U_1, \dots, U_n\}.$$

Роулсианской функции общественного благосостояния соответствуют *эгалитарные* тенденции в политике государства, т.е. стремление к выравниванию

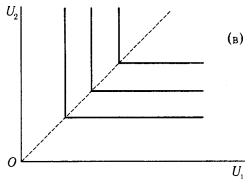
доходов. Однако эта функция не предполагает полного равенства. Ведь в условиях абсолютного выравнивания отсутствовали бы стимулы к трудовой активности, так что благосостояние всех членов общества, включая наименее обеспеченного из них, оказалось бы на крайне низком уровне. Роулсианский подход, как и остальные, предполагает некий баланс между равенством и эффективностью, хотя и более других отдает приоритет равенству.



(а)



(б)



(в)

На рис. 3.5(а) изображены линии безразличия бентамианской функции общественного благосостояния. Это прямые, наклон которых к каждой из осей координат составляет 45 градусов. На рис. 3.5(б) представлены линии безразличия функции общественного благосостояния типа $W(U_1, \dots, U_n) = \sum_{j=1}^n a_j U_j$. Это также прямые, но с иным углом наклона, определяемым весовыми коэффициентами. Наконец, на рис. 3.5(в) изображена карта безразличия для роулсианской функции общественного благосостояния.

Классическая утилитаристская позиция оправдывает умеренное перераспределение доходов. В самом деле, она придает одинаковое значение приращению полезности у любого из индивидов. Вместе с тем сторонники этой позиции обычно считают, что получение одной и той же денежной суммы приводит к большему приращению функции полезности бедного индивида, чем богатого члена общества (например, для бедняка сотня долларов значит больше, чем для богача). Если это так, то, собрав некоторую сумму в виде налогов с обеспеченной части общества и передав эти деньги малообеспеченным в виде пособий, можно увеличить значение бентамианской функции общественного благосостояния.

Рис. 3.5

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

Роулсианская трактовка общественного благосостояния предполагает признание желательным максимального перераспределения в пользу бедных, если только оно не влечет катастрофического падения эффективности.

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

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

3.5

Принцип “второго лучшего”

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

Допустим, например, что государство взяло в свои руки некую естественную монополию, и предстоит определить принципы установления соответствующих цен. Если подходить к вопросу в контексте частичного равновесия, то устанавливаемая государством цена должна по мере возможности имитировать цену конкурентного рынка, т.е. соответствовать уровню предельных издержек. Такое решение было бы правильным в “первом лучшем” мире, в котором на всех рынках, кроме затронутого государственным вмешательством, соблюдаются условия Парето-оптимизации. Но представим себе, что многие сектора экономики монополизированы. В этом случае целесообразность имитации конкурентной цены в отдельно взятом секторе, находящемся под прямым контролем государства, оказывается сомнительной.

Вообще *выполнение как можно большего числа условий Парето-оптимизации не является наиболее надежным путем обеспечения максимальной эффективности, если при этом некоторые условия все же нарушаются*. Коль скоро “первое лучшее” решение недостижимо, надо искать “второе лучшее”, предполагающее сознательное отклонение от вариантов, выглядящих наиболее эффективными в контексте частичного равновесия.

Чтобы пояснить эту мысль, обратимся к простому примеру¹.

Представим себе экономику, состоящую из трех отраслей, в первой из которых производится продукт X, во второй — продукт Y, а в третьей — продукт Z.

Допустим, что единица каждого из продуктов может быть трансформирована в одну единицу любого из двух других продуктов (иначе говоря, производство единицы любого из продуктов предполагает одинаковые затраты ресурсов). Тогда при заданном уровне производственных возможностей сумма количеств всех трех продуктов постоянна. Положим, что она равна, например, 70. В этом случае любой комбинации трех продуктов, производимых при данном уровне производственных возможностей, соответствует одна из точек, расположенных в равностороннем треугольнике с высотой, равной 70 (см. рис. 3.6). Имеется в виду, что количество продукта X

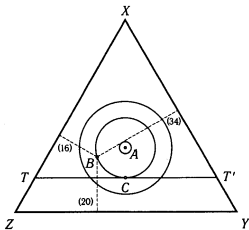


Рис. 3.6

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

фиксируется расстоянием от точки до стороны треугольника, противоположной вершине X (для точки B на рисунке это расстояние составляет 20), количество продукта Y — расстоянием до стороны, противоположной вершине Y (на рисунке — 16), количество Z — расстоянием до стороны, противоположной вершине Z (на рисунке — 34). Точке X соответствует ситуация, в которой производится 70 единиц продукта X при нулевом уровне производства Y и Z и т.д. Сумма длин перпендикуляров, опущенных из любой точки равностороннего треугольника на его стороны, как известно, составляет одну и ту же величину (в данном случае — 70).

Прочертим линии безразличия, соединяющие точки, которым соответствуют такие комбинации X , Y и Z , которые предоставляют один и тот же уровень общественного благосостояния. Эти линии имеют вид концентрических колец, хотя необязательно представляют собой правильные окружности. Наивысшее при данных производственных возможностях значение функции общественного благосостояния достигается при сочетании X , Y и Z , которое изображено на рис. 3.6 точкой A .

Проведем линию TT' , параллельную ZY и отстоящую на 10 единиц от последней. Точки этой линии фиксируют возможные комбинации Z и Y при том, что продукт X производится в количестве 10 единиц. Наилучшей из комбинаций, очевидно, является та, которая фиксируется точкой C . В этой точке TT' касается линии безразличия.

Изобразим комбинации Y и Z более привычным образом (см. рис. 3.7). На осях координат откладываются Q_Y и Q_Z , — количества производимых продуктов Y и Z . На рисунке прочерчены границы производственных возможностей. Это прямые линии, пересекающие оси координат под углом 45 градусов, так как

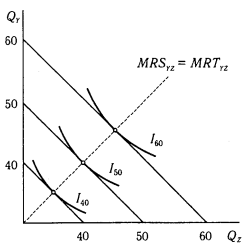


Рис. 3.7

единица Z может быть трансформирована в единицу Y . Каждая из линий соответствует тому или иному уровню производства продукта X . Так, если X производится в количестве 10 единиц, то релевантна линия, которая фиксирует суммарное производство Y и Z в размере 60 единиц. Соединим точки касания линий производственных возможностей и кривых безразличия функции общественного благосостояния (это, в частности, кривые I_{40} , I_{50} , I_{60}). Получается линия, исходящая из начала координат. В каждой ее точке соблюдается условие оптимальности: $MRS_{YZ} = MRT_{YZ}$ (имеется в виду предельная норма замещения для функции общественного благосостояния).

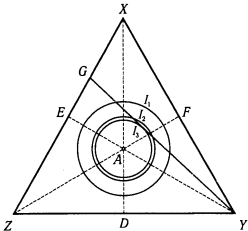


Рис. 3.8

Тогда выбор решения осуществляется не на линии YE , а, скажем, на линии YG . В этом случае невозможно обеспечить одновременно $MRS_{XY} = MRT_{XY}$ и $MRS_{YZ} = MRT_{YZ}$ (иначе точка пересечения XD и ZF принадлежала бы линии YE). Однако любое из этих равенств выполнимо в отдельности (YG пересекает как XD , так и ZF). Но целесообразно ли обеспечивать такое равенство, или, иначе говоря, оптимизацию в контексте частичного равновесия? На рис. 3.8 изображена вполне вероятная ситуация, когда YG касается линии безразличия I_3 , которая отвечает более высокому уровню общественного благосостояния, чем линии I_1 и I_2 проходящие через точки пересечения YG соответственно с XD и ZF .

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

В качестве одного из реальных примеров “второй лучшей” политики можно рассматривать применение патентного права. В самом деле, выдача патента обеспечивает временную монополизацию изобретения. Всякая монополия, вообще говоря, порождает отклонение от Парето-оптимального состояния экономики. Что же оправдывает введение патентов? При их отсутствии информация об изо-

Проведем аналогичную линию XD в треугольнике XYZ , а также линии YE и ZF , которым соответствуют равенства $MRS_{XZ} = MRT_{XZ}$ и $MRS_{XY} = MRT_{XY}$ (см. рис. 3.8). Три линии пересекаются в одной и той же точке A , фиксирующей “первое лучшее” состояние. В самом деле, пересечение любых двух из этих линий дает два из указанных равенств, а если выполняются два, то выполняется и третье¹.

Теперь допустим, что один из рынков несовершенен, например, вследствие монополизации, и поэтому равенство $MRS_{XZ} = MRT_{XZ}$ не выполняется (это означает, что соотношение цен не равно соотношению предельных издержек).

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

Тогда $\frac{\partial W / \partial Y}{\partial W / \partial Z} = \frac{dY}{dZ}$.

бретения была бы общественным благом, характеризующимся неисключаемостью, и частные лица не имели бы достаточных стимулов инвестировать свои усилия и средства в изобретения. Очевидно, имел бы место существенный изъян рынка. Монополия, основанная на патентовании, ведет к улучшению ситуации, поскольку решает проблему стимулирования. При этом, разумеется, не достигается идеальное состояние, но благотворное влияние инноваций на экономику усиливается.

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

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

Ключевые понятия

- Распределение
- Перераспределение
- Справедливость
- Равенство
- Административные издержки (издержки перераспределения)
- Дестимулирующий эффект перераспределения
- Сильная ловушка безработицы
- Слабая ловушка безработицы
- Сильная ловушка бедности
- Слабая ловушка бедности
- Эксплицитное налогообложение
- ИмPLICITное налогообложение

- Критерий компенсации (критерий Калдора — Хикса)
- Функция общественного благосостояния
- Функция благосостояния Бергсона — Самуэльсона
- Бентамианская функция общественного благосостояния
- Роулсианская функция общественного благосостояния
- Либертаристская позиция
- Принцип “второго лучшего”

Вопросы к главе

1. Почему перераспределение, проводимое государством, бывает как целенаправленным, так и ненамеренным?
2. Что может выступать в роли непосредственных объектов перераспределения?
3. Какие факторы определяют неравенство доходов?
4. В чем состоит специфика дифференциации доходов в период перехода к рынку?
5. Почему перераспределение связано с издержками?
6. Что представляют собой сильная и слабая ловушки безработицы?
7. Что такое сильная и слабая ловушки бедности?
8. В чем заключается конфликт между равенством и эффективностью?
9. В чем состоит смысл критерия компенсации?
10. Почему применение критерия компенсации иногда приводит к противоречивым результатам?
11. Что представляет собой функция общественного благосостояния?
12. В чем состоит различие между утилитаристским, роулсианским и либертаристским истолкованиями общественного благосостояния?
13. В чем заключается принцип “второго лучшего”?
14. Как влияет наличие или отсутствие информации на применение принципа “второго лучшего”?

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ВЫБОР: КОЛЛЕКТИВНОЕ ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ

В данной главе мы приступаем к изучению основ теории *общественного выбора*. Он представляет собой совокупность процессов *нерыночного принятия решений через систему политических институтов*. Именно так принимаются решения, определяющие развитие общественного сектора. Общественный выбор совершается в сфере политики. Однако теория общественного выбора — экономическая дисциплина, “состыкованная” с другими разделами экономической науки, поскольку ей свойствен специфический для данной науки взгляд на поведение человека. Этот взгляд сфокусирован на использовании индивидом ограниченных ресурсов для повышения своего благосостояния.

Общественный выбор должен быть осмыслен прежде всего как коллективная выработка решений относительно общественных благ и перераспределения. Иными словами, на первом этапе мы отвлекаемся от особенностей политической жизни и концентрируем внимание на природе совместных, коллективных решений как таковых. Коллективные решения принимаются не только через структуры государства. Такие решения являются условиями любой добровольной совместной деятельности. Поэтому *коллективный выбор* — понятие в некотором смысле более широкое, чем общественный выбор.

В главе рассматриваются общие черты и различия между индивидуальным и коллективным выборами, взаимосвязь между Парето-оптимизацией и единогласно принимаемыми решениями, понятия оптимального большинства. Подробно анализируются особенности правила простого большинства, которое чаще всего применяется на практике для принятия коллективных решений. В поле зрения находятся, в частности, аксиоматические свойства этого правила (теорема Мэя), парадокс Кондорсе, теорема о медианном избирателе. Кратко характеризуются правила голосования, альтернативные правилу простого большинства. Завершается глава доказательством и обсуждением теоремы Эрроу о невозможности.

4.1

Коллективный выбор

В сфере потребления частных благ основные решения принимаются, вообще говоря, индивидуально. Каждый потребитель, руководствуясь собственными предпочтениями и ориентируясь на рыночные цены, определяет наиболее устраивающий его набор товаров. В связи с несовпадением предпочтений эти наборы, естественно, не похожи друг на друга. Когда же речь идет об общественных благах, принципиально значим *коллективный характер выбора* параметров производства и потребления. Поскольку всем участникам выбора предстоит потреблять один и тот же набор общественных благ, необходимо согласовывать индивидуальные предпочтения. На практике такое согласование чаще всего достигается с помощью *политических институтов демократии*. Эти институты позволяют вместе с тем принимать решения, касающиеся перераспределения, таким образом, чтобы они отвечали интересам многих индивидов, а не только отдельного лица. С точки зрения экономической теории, смысл демократического устройства государства заключается именно в обеспечении учета разнообразных индивидуальных предпочтений при формировании программы производства общественных благ и перераспределения.

Очевидна определенная параллель между общественным выбором и рынком. В обоих случаях налицо социальные механизмы, позволяющие выявлять и реализовывать предпочтения индивидов в процессе их взаимодействия. Механизмы работают потому, что индивиды, стремясь к максимизации значений собственных функций полезности, совместно приводят в движение потоки благ и доходов, так что в итоге складывается экономическая ситуация, предпочтительная по сравнению с первоначальным состоянием для всех или многих участников взаимодействия.

В то же время хорошо заметны различия между механизмами двух типов. Рыночное взаимодействие в отличие от коллективного принятия решений, на

котором базируется общественный выбор, не требует намеренного согласования позиций. На рынке социальный характер взаимодействия “зашифрован” в ценах, которые выступают по отношению к индивиду в качестве безличных сигналов. Коллективный выбор предполагает сознательное принятие процедуры, в рамках которой заявляются индивидуальные предпочтения и на основе их сопоставления определяется совместное решение. Понятно, что оно во многом зависит от специфики используемой процедуры и в отличие от результата рыночных сделок не воспринимается как нечто объективно предопределенное. Процедура, о которой идет речь, — это всегда в конечном счете тот или иной порядок *демонстрации и учета индивидуальных мнений*, иначе говоря, *голосования*.

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

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

4.2

Оптимум Парето и единогласно принимаемые решения

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

Пусть рассматриваются две альтернативы: x и y . Если все участники по отдельности предпочитают первую альтернативу второй, то, очевидно, при принятии

коллективного решения альтернатива x получит единогласную поддержку. Если для некоторых участников выбора x лучше, чем y , а для остальных, по крайней мере, не хуже, то никому нет смысла блокировать переход от y к x . В первом случае все индивиды голосуют за x , во втором никто не использует право *вето* при выборе x .

Допустим, что x и y — разные количества общественного блага, которое предстоит произвести. Коллективно должно быть принято решение о том, в каком именно количестве нуждается общество. Можно ли, не располагая дополнительной информацией, сравнить две названные альтернативы? Очевидно нет, поскольку для участников выбора существенны не только количества, но и цены (налоги), которые им придется уплатить за данное благо. Если распределение расходов на общественное благо между индивидами задано, то сравнение становится возможным. Однако достижение согласия между индивидами еще не гарантирует равновесие Линдаля. В самом деле, нет оснований считать, что произвольно заданные доли суммарных расходов на данное благо совпадают с ценами Линдаля для какого-либо количества общественного блага. Единогласное решение в рассматриваемом случае свидетельствует лишь о том, что *при данном распределении расходов* одна из альтернатив для всех индивидов лучше другой. Каждому распределению, вообще говоря, соответствует свое Парето-эффективное состояние, что неудивительно, если вспомнить, как определяется оптимум Парето в сфере производства, обмена и потребления частных благ.

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

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

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

Оптимальное большинство

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

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

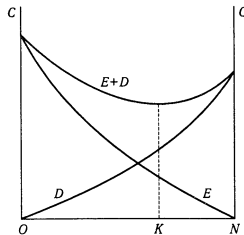


Рис. 4.1

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

¹ Основан на: Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия // Нобелевские лауреаты по экономике. Избранные труды. Дж. Бьюкенен: Пер. с англ. М., 1997. Гл. 6.

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

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

4.4

Правило простого большинства

На практике наиболее распространенная процедура принятия коллективных решений предполагает применение правила *простого большинства*.

Согласно этому правилу побеждает альтернатива, в поддержку которой высказываются более половины участников выбора (голосования). Закономерен вопрос, почему при решении самых разных проблем в весьма непохожих друг на друга сообществах используется одна и та же процедура. Естественно ожидать, что ей присуще какое-то свойство, снижающее, при прочих равных условиях, сумму внутренних и внешних издержек коллективного выбора.

Если для принятия решения достаточно не более половины голосов, то существует вероятность одновременного голосования за два взаимоисключающих варианта. Так, при четном числе голосующих возможно, что половина участников выбора одобрит один вариант бюджета, а вторая половина — другой. Если для принятия решения простого большинства не требуется, то окажется, что оба

варианта подлежат реализации. На практике подобная тупиковая ситуация, по-видимому, предполагала бы проведение переговоров между голосующими, с тем чтобы наметить компромиссный вариант. Однако, будучи вынесенным на голосование, он также мог бы получить одобрение наряду с другим, отличающимся от него. Понятно, что если решение считается принятым при подаче менее чем половины голосов, вероятность многократного повторного (если не бесконечного) обсуждения еще выше.

Таким образом, есть основания полагать, что при переходе от правила, согласно которому решение принимается $N/2$ голосами (N — число голосующих), к правилу, требующему одобрения $N/2 + 1$ голосами (к правилу простого большинства), происходит скачкообразное уменьшение внутренних издержек D . При прочих равных условиях, такое уменьшение влечет за собой резкое снижение суммарных издержек ($D + E$). Описанное достоинство правила простого большинства тем существеннее, чем более значимы внутренние издержки, т.е. чем выше члены голосующего сообщества оценивают затраты времени и усилий на достижение согласия.

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

4.5

Теорема Мэя

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

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

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

$F_i(x, y) = 1$, когда $xP_i y$,

$F_i(x, y) = 0$, когда $yI_i x$,

$F_i(x, y) = -1$, когда $xP_i y$.

$F = F(F_1, F_2, \dots, F_n)$ — групповая функция решения, значения которой зависят

от результатов коллективного выбора в группе, состоящей из n членов. Если применяется правило простого большинства, то:

$F = 1$, когда $\sum F_i > 0$,

$F = 0$, когда $\sum F_i = 0$,

$F = -1$, когда $\sum F_i < 0$.

Американский исследователь Кеннет Мэй доказал, что применение правила простого большинства — единственная процедура коллективного выбора, удовлетворяющая следующим четырем условиям, названным им соответственно *достижимостью результата*, *анонимностью*, *нейтральностью* и *позитивным откликом*.

1. Групповая функция решения принимает одно и только одно значение для каждой пары альтернатив.

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

3. Если для какого-то набора индивидуальных предпочтений верно $xR_i y$, и всем участникам выбора присущи те же порядковые (ординальные) предпочтения по отношению к паре z и w , что и по отношению к паре x и y (т.е. для всякого i имеет место $zR_i w$, когда $xR_i y$), то $zP_i w$.

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

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

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

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

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

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

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

Между тем в новой ситуации для всех индивидов, для которых однажды было характерно предпочтение $xR_i y$, теперь, после взаимной замены значений 1 и -1 , выполняется $zR_i w$. В силу *нейтральности*, коль скоро первоначально побеждала альтернатива x , теперь побеждает z .

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

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

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

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

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

Две аксиомы: анонимность и нейтральность, предполагают *абстрагирование от интенсивности предпочтений*. В самом деле, анонимность, по сути, означает,

то, даже если предпочтения двух индивидов существенно различаются по интенсивности (скажем, один готов заплатить за победу наиболее желательной для него альтернативы намного больше, чем другой), они в одинаковой мере влияют на коллективное решение. Фактически в этом заключается принцип “один человек — один голос”. Нейтральность предполагает, что две пары альтернатив трактуются единообразно, если касающиеся их предпочтения всего лишь однопавленны, тогда как интенсивность этих предпочтений не принимается во внимание.

Что представляет собой интенсивность предпочтений, в чем она выражается, правомерно ли сопоставление интенсивности предпочтений разных индивидов, целесообразно ли учитывать интенсивность при формировании коллективного решения — все эти вопросы нетривиальны. Вместе с тем существуют процедуры коллективного выбора, отражающие определенным образом понимаемую интенсивность индивидуальных предпочтений и, следовательно, не полностью согласующиеся с аксиомами, представленными в этом параграфе. Такова, например, система Борда, с которой предстоит познакомиться в параграфе 4.10.

4.6

Парадокс голосования

Более 200 лет назад французский философ и математик Ж.А.Н. Кондорсе показал, что при использовании правила простого большинства может возникать *циклическое голосование*.

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

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

Однако сравним победивший вариант *К* с отсеянной уже на первом шаге альтернативой *О*. При таком сравнении преимущество получает *О* за счет голосов

Таблица 4.1. Профиль предпочтений, приводящий к циклическому голосованию

Индивиды (группы)	Наиболее предпочитаемая альтернатива	Среднеоцениваемая альтернатива	Наименее предпочитаемая альтернатива
I	<i>H</i>	<i>O</i>	<i>K</i>
II	<i>O</i>	<i>K</i>	<i>H</i>
III	<i>K</i>	<i>H</i>	<i>O</i>

первых двух субъектов, участвующих в голосовании. Если после этого сравнить *O* с *H*, победу вновь одержит *H* и т.д. Процесс попарного сравнения альтернатив можно продолжать до бесконечности, получая на каждом шаге новый результат и циклически повторяя чередование исходов. Оборвав же этот процесс, мы можем получить любой из исходов в зависимости от того, на каком шаге остановились. Результат коллективного выбора оказывается, таким образом, произвольным.

Не исключено, впрочем, что некто, заинтересованный в победе одной из альтернатив, контролирует повестку дня, т.е. располагает полномочиями определять последовательность сравнения вариантов или останавливать голосование на том или ином шаге. При рассматриваемом распределении предпочтений такое лицо способно целенаправленно обеспечить наиболее устраивающий его результат голосования. Последний оказывается в итоге манипулируемым.

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

Требование транзитивности представляется не менее естественным, чем четыре требования, фигурировавшие в предыдущем параграфе. Однако оно не обеспечивается единственным правилом, удовлетворяющим этим трем требованиям. Следовательно, не существует процедуры коллективного выбора, удовлетворяющей всем пяти требованиям.

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

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

Теорема о медианном избирателе

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

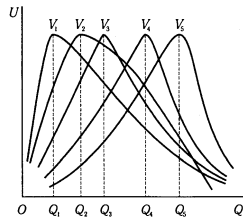


Рис. 4.2

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

Обратим внимание, что все альтернативы, между которыми делается выбор, расположены в данном случае *на одной шкале* Q , что, собственно, и придает ясный смысл понятию медианного участника выбора (избирателя). Подобные шкалы могут фиксировать меру не только объема производства общественного блага, но и, например, величины налога и других переменных, по поводу которых принимаются коллективные решения.

Теперь дадим более строгие определения и докажем *теорему о медианном избирателе*. Пусть функция полезности i -го индивида U_i определена на множестве

значений некоей переменной x , которое представляет собой вектор. Наиболее предпочитаемое данным индивидом значение рассматриваемой переменной x_i^* назовем идеальной точкой. Это значит, что для всех x не равных x_i^* , по определению, $U_i(x) < U_i(x_i^*)$.

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

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

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

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

4.8

Многомерные альтернативы

Если альтернативы, по отношению к которым совершается коллективный выбор, можно расположить на одной шкале, то весьма вероятно, что предпочтения голосующих будут одновершинными. Людям обычно свойственно выше оценивать такие варианты решений, которые ближе к наиболее предпочитаемым ими состояниям, по сравнению с вариантами, которые дальше от идеала. Если кто-то считает оптимальным расходовать на развитие культуры 2% бюджета, то скорее всего для него 1.5%-е затраты привлекательнее 1%-х, а 3%-е — 4%-х.

Однако всегда ли оцениваемые альтернативы удастся разместить на одной шкале? Часто встречаются решения, которые по природе своей многомерны. Достаточно типичен, например, случай, когда одновременно приходится решать, какие количества нескольких разных общественных благ произвести и какими должны быть размеры налогов. Впрочем, и при наличии многомерного выбора предпочтения голосующих иногда складываются таким образом, что представление о медианном участнике выбора остается в силе.

Если решаемая проблема имеет, например, два измерения, то предпочтения удобно графически изображать так, как это сделано на рис. 4.3. Пусть X_1 и X_2 —

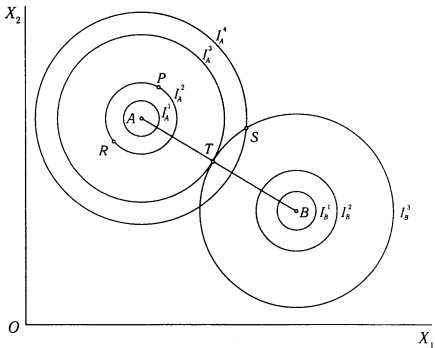


Рис. 4.3

две самостоятельные характеристики рассматриваемых альтернатив (это могут быть, скажем, количества двух разных видов общественных благ, которые предстоит произвести при данном объеме бюджетных ассигнований). Для индивида A наиболее предпочтительно такое сочетание X_1 и X_2 , которое фиксируется на графике точкой A , а для индивида B — сочетание, фиксированное точкой B . Представим себе, что имеется третья ось координат U , перпендикулярная к

плоскости, на которой расположены оси X_1 и X_2 ; по этой третьей оси откладываются значения полезности всевозможных альтернатив для индивидов. Замкнутые кривые I_A^1, I_A^2, I_A^3 и т.д. соединяют точки, соответствующие альтернативам, равноценным, по мнению первого индивида, а кривые I_B^1, I_B^2, I_B^3 и т.д. — соответствующие альтернативам, равноценным с позиций второго индивида (например, для индивида A равноприемлемы точки P и R). Одновершинные кривые, изображенные на рис. 4.2, можно сопоставить с конусами, чьи проекции вершин и линий одного уровня изображены на рис. 4.3.

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

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

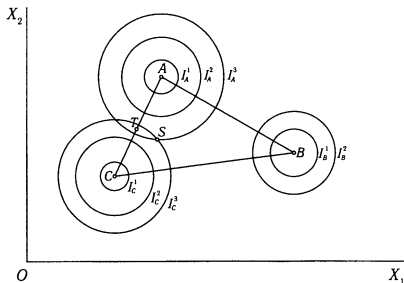


Рис. 4.4

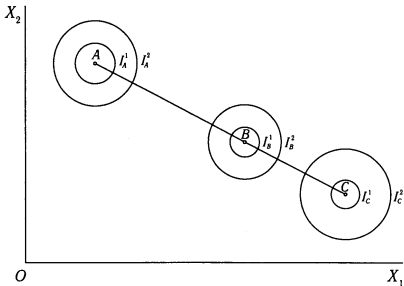


Рис. 4.5

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

В ситуации же, представленной на рис. 4.4, устойчивый результат недостижим. Представим себе, что выбран вариант, соответствующий точке S . Этот вариант Парето-оптимален, как и любой другой, отвечающий точкам, которые расположены на границах и внутри треугольника ABC . Но при наличии трех участников двое из них могут вступить в коалицию, дабы улучшить свое положение за счет третьего. Это произойдет, например, если индивиды A и C договорятся избрать решение T вместо S . Легко видеть, что T по сравнению с S ближе как к A , так и к C .

В то же время T дальше, чем S , по отношению к точке B . Ясно, что проигрывающий индивид B способен в свою очередь предложить выгодные условия либо индивиду A , либо индивиду C , дабы сместить коллективное решение на одну из контрактных линий AB или BC . Следовательно, налицо предпосылки циклического голосования.

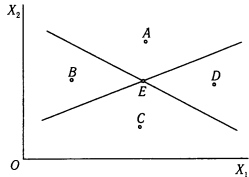


Рис. 4.6

Аналог медианного избирателя может быть найден не только при совпадении контрактных линий, как на рис. 4.4, но и вообще если предпочтения всех участников голосования, кроме одного, *уравновешивают* друг друга. Обратимся к рис. 4.6, на котором обозначены *идеальные точки* пяти голосующих индивидов. Какую бы прямую мы ни провели через одну из этих точек, а именно E , по обе стороны линии окажется равное количество идеальных точек других участников выбора. Получается, что при

любом разделении плоскости, образуемой осями X_1 и X_2 , если только разграничительная прямая проходит через точку E , эта точка занимает в некотором смысле медианное положение по отношению к остальным. Голоса A и B уравновешиваются голосами C и D , голоса B и C — голосами A и D и т.д. В результате позиция избирателя E оказывается решающей. Таким образом, представление о медианном избирателе может быть распространено на случай двумерных (и более общо — многомерных) альтернатив.

Доказано, что для таких альтернатив устойчивый результат коллективного выбора существует тогда и только тогда, когда один из участников голосования занимает медианное положение в описанном выше смысле. Это значит, что по любую сторону всякой проходящей через медианную идеальную точку гиперплоскости размерностью на единицу меньшую, чем размерность альтернатив, оказывается не менее половины идеальных точек всех участников выбора.

4.9

Характер решений и процедуры выбора

Мы убедились, что наиболее распространенный метод принятия решений простым большинством голосов гарантирует достижение устойчивого результата далеко не при всяком профиле предпочтений. Как было показано, устойчивости выбора способствует наличие взаимно противостоящих и уравновешивающих пар голосующих. Но, очевидно, стабильное равновесие вполне достижимо и при *совпадении* предпочтений всех или большинства участников. Ясно, что если все избиратели предпочитают одного и того же кандидата на выборную должность, то именно он будет избран. Однако вполне достаточно и тождественности взглядов

большинства, которое в этом случае образует прочную коалицию с гарантированными шансами на победу. Более того, доказано, что *вероятность циклического голосования вообще уменьшается с увеличением однородности предпочтений голосующих.*

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

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

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

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

Продолжим рассмотрение примера и представим себе теперь, что поездка в одиночку почему-либо невозможна. Тогда приятелям придется либо отказаться от путешествия, либо договориться о некоем правиле, определяющем порядок принятия решений, *обязательных для всех*. Правило может предусматривать, например, общее участие в посещении любого города, в который захотел бы

напривлечь хотя бы один из туристов. В этом случае всем предстоит предпринять нежелательно длительную и дорогостоящую поездку по шести городам. Скорее же всего будет принято правило простого большинства, и тогда решающее значение приобретут *коалиции*. Так, первый турист может договориться со вторым о том, чтобы закончить маршрут посещением *D* и *B*. В итоге на третьего будут возложены затраты времени и денег на посещение городов, которые ему не интересны. По существу, ему придется участвовать в финансировании благ, представляющих ценность не для него, а для его попутчиков. Тем самым будет иметь место *перераспределение*. Третий турист может попытаться в свою очередь вступить в коалицию, например, с первым в ущерб второму, предложив более выгодные условия поездки в *D*. Это побудит второго искать новый вариант коалиции и т.д.

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

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

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

Что происходит при наличии непримиримого конфликта, если в соответствии с априорно избранным правилом какие-либо действия могут быть предприняты только на основе консенсуса? В этом случае каждый из голосующих обладает правом вето, позволяющим блокировать принятие *новых* решений. Следствием оказывается *сохранение status quo*. Вообще, чем большая доля голосов должна быть собрана для одобрения решения, тем вероятнее, что новое коллективное

действие не будет предпринято. Если, например, для утверждения нового закона требуется квалифицированное большинство, то вероятность изменения законодательства меньше, чем когда достаточно простого большинства. Итак, отказ от разрешения конфликтов путем перераспределения и стремление минимизировать внешние издержки, как они были определены в параграфе 4.3, чреват замедлением развития. Само по себе это не всегда плохо. Верно, однако, что, не задевая чьих бы то ни было интересов, трудно избежать стагнации.

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

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

4.10

Альтернативные правила принятия коллективных решений

До сих пор обсуждались только два правила голосования, имеющие наибольшее практическое значение: правило простого большинства и правило единогласного принятия решений. В данном параграфе нам предстоит познакомиться с некоторыми другими процедурами учета голосов. Они будут описаны почти без комментариев.

Все процедуры, о которых пойдет речь, имеют одно преимущество по сравнению с правилом простого большинства. Последнее предполагает, что в пользу побеждающей альтернативы должны высказаться более половины голосующих.

При этом результирующий выбор гарантируется, только если сравнивается не более двух альтернативных вариантов и никто из участников голосования не воздерживается. Когда вариантов больше двух, приходится применять последовательные попарные сравнения. Такую процедуру принято называть *системой Кондорсе*.

Ниже говорится о процедурах, которые позволяют сделать выбор сразу из нескольких альтернатив, по крайней мере, когда нет воздерживающихся от голосования. Напомним, впрочем, что любая из процедур, отличающихся от правил простого большинства, не обладает хотя бы одним из свойств, рассмотренных в параграфе 4.5.

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

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

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

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

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

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

Теорема Эрроу о невозможности

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

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

1. **Полнота.** Правило должно обеспечивать выбор между любыми двумя альтернативами, отдавая предпочтение одной из них либо признавая обе равноценными.

2. **Универсальность.** Правило обеспечивает результирующий выбор при любом сочетании индивидуальных предпочтений.

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

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

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

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

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

Коллективный выбор всегда рационален, как мы убедились, рассматривая парадокс голосования. Теорема Эрроу говорит о том, что не существует правила рационального коллективного выбора, которое было бы универсальным, отвечало бы принципу оптимизации по Парето, было бы независимо от посторонних

альтернатив и при этом предполагало бы подлинное коллективное решение, не сводящееся к фиксации предпочтений одного индивида.

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

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

Выберем некоторую пару альтернатив x и y . Рассмотрим множество решающих для нее коалиций. Это множество не пусто, поскольку из аксиомы единогласия следует, что по крайней мере вся совокупность голосующих составляет решающую коалицию. Вместе с тем правило, удовлетворяющее шести аксиомам, не может быть правилом единогласного принятия решений, так как последнее не отвечает требованию универсальности. Всего лишь при двух участниках, если xP_1y и yP_2x (индексы обозначают номера голосующих), негласное решение не может быть найдено. Следовательно, если существует правило, отвечающее всем шести требованиям, то найдется решающая коалиция для x против y с числом членов, меньшим чем общее число голосующих.

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

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

$$xR_D y R_D z, \quad (4-1)$$

$$zR_V x R_V y, \quad (4-2)$$

$$yR_W z R_W x, \quad (4-3)$$

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

Поскольку подгруппы D и V вместе составляют решающую коалицию для x против y , то из (4-1) и (4-2) следует xRy .

В то же время V не является решающей коалицией (иначе она была бы решающей в том числе для x и y). Поскольку x , y и z выбираются произвольно, V , не будучи решающей коалицией, не окажется решающей и для всех возможных z против y . Следовательно, выбор V между z и y блокируется выбором D и W . Значит, из (4-1) и (4-3) вытекает, что невозможно zRy . Таким образом, yPz .

В силу транзитивности xPz . Однако согласно (4-2) и (4-3) из всех участников голосования только D может строго предпочитать альтернативу x альтернативе z . Получается, что выбор D , а это один человек, определяет общее решение, несмотря на противостояние всех остальных голосующих. Значит, по крайней мере в отношении альтернатив x и z (а они выбраны произвольно) существует "диктатор".

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

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

Возьмем любую альтернативу a и рассмотрим ситуацию, когда:

$$xR_D zR_{Da}; \quad (4-4)$$

$$zR_W aR_{Wx}. \quad (4-5)$$

Такие предпочтения найдутся в силу полноты и универсальности.

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

Из аксиомы независимости от посторонних альтернатив следует, что, если исключить из (4-4) и (4-5) предпочтения, затрагивающие z , последний вывод не изменится. Таким образом, при xR_{Da} и aR_{Wx} всегда имеет место xRa . Но это означает, что D — решающая коалиция для x против любого a .

Теперь возьмем произвольную альтернативу b . Рассмотрим ситуацию, когда:

$$bR_D xR_{Da} \quad (4-6)$$

$$aR_W bR_{Wx} \quad (4-7)$$

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

Теорема о невозможности дает на первый взгляд неожиданный ответ на вопрос о перспективах демократического решения проблем, возникающих в обществе. В действительности этот ответ, с одной стороны, достаточно тесно связан с тем, что обсуждалось нами ранее, а с другой — вовсе не означает бесперс-

пективность всякого демократического устройства политической жизни. Принциппиальное значение теоремы Эрроу состоит как раз в том, что она обрисовывает ключевые предпосылки осуществимости (или неосуществимости) рационального демократического выбора.

Обратим внимание, что в числе аксиом, сформулированных в данном параграфе, находятся аксиомы полноты, единогласия и универсальности. Это значит, что условия теоремы допускают выбор между всевозможными Парето-оптимальными состояниями при самых разных профилях предпочтений. Однако мы знаем, что такого рода выбор предполагает улучшение положения одних индивидов за счет других. Он влечет за собой непримиримые конфликты, и, как мы видели применительно к правилу простого большинства, *провоцирует формирование неустойчивых коалиций*. Теорема Эрроу говорит, в частности, о том, что в подобных ситуациях полностью гарантировать устойчивость (транзитивность) выбора удастся лишь ценой отказа от его коллективного характера, иначе говоря, за счет появления “диктатора”.

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

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

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

Между тем межличностная сопоставимость шкал полезности представляет собой весьма сильное предположение. Во всяком случае, сопоставление немислимо без некоторых допущений об относительной значимости благосостояния разных индивидов для общества. Эти допущения, в принципе, могут основываться на консенсусе, предпочтениях большинства и т.д. Однако в таком случае они сами есть *продукты коллективного выбора*, а мы обсуждаем здесь его *исходные условия*.

Вместе с тем на практике демократии не обходятся без неких явно или неявно фиксируемых представлений о значимости позиций отдельных индивидов. Например, влияние интенсивности предпочтений по отношению к кандидатам на выборные посты неодинаково сказывается при наличии или отсутствии первичных внутрипартийных выборов (того, что в США называется праймериз).

В конечном счете теорема Эрроу позволяет понять, что при наличии разнонаправленных интересов безупречное демократическое устройство государства вряд ли возможно, тогда как при полном совпадении интересов государство с его принуждающей силой не требовалось бы. В следующей главе нам предстоит рассмотреть, как реальные интересы рационально действующих индивидов детерминируют политические процессы в условиях демократии.

Ключевые понятия

- Общественный выбор
- Коллективный выбор
- Политические институты демократии
- Единогласное принятие решений
- Внутренние и внешние издержки принятия коллективного решения
- Оптимальное большинство
- Простое большинство
- Строгое предпочтение
- Нестрогое предпочтение
- Равноценность альтернатив
- Теорема Мэя
- Циклическое голосование
- Профиль предпочтений
- Парадокс голосования
- Медианный избиратель
- Многомерные альтернативы
- Контрактная линия
- Идеальная точка
- Система Кондорсе
- Теорема Эрроу о невозможности
- Рациональный выбор
- Решающая коалиция

Вопросы к главе

1. В чем состоят общие черты и различия между индивидуальным и коллективным выбором?
2. С каким критерием эффективности органически связана процедура единогласного принятия решений?
3. Чем определяется оптимальное большинство голосующих?
4. Как формулируется и доказывается теорема Мэя?
5. В чем состоит парадокс Кондорсе?
6. Что представляет собой теорема о медианном избирателе?
7. Как процедуры коллективного принятия решений связаны с упорядоченным разрешением конфликтов?
8. При каких условиях выбор называется рациональным?
9. Как формулируется и доказывается теорема Эрроу?

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ВЫБОР: ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ ДЕМОКРАТИЧЕС- КОГО ГОСУДАРСТВА

В этой главе в центре внимания будет находиться взаимосвязь между рациональным поведением индивидов и функционированием политических институтов демократии. Государство — продукт взаимодействия людей, и в то же время политическое устройство государства в огромной степени определяет интересы и возможности индивидов в сферах производства общественных благ и перераспределения. Одни и те же люди в разной институциональной среде ставят перед собой несхожие экономические цели и прибегают к неодинаковым средствам их реализации. Вместе с тем сама институциональная среда не существует вне поведения индивидов и независимо от принимаемых ими решений.

Экономист рассматривает государство со своей специфической точки зрения. Он вписывает институты государства в единый контекст с институтами рынка. Без этого невозможно получить достаточно полное представление об условиях, в которых используются ограниченные ресурсы, производятся частные и общественные блага, а люди стремятся максимизировать значения своих функций полезности. Взгляд экономической теории на государство, конечно, отличается некоторой односторонностью, но эта односторонность помогает вычленять те аспекты политических процессов, которые принципиально важны для экономики общественного сектора.

Глава открывается анализом основных экономических ролей участников общественного выбора и вытекающих из этих ролей особенностей поведения, в частности, так называемого рационального неведения избирателей. Рассматриваются основы взаимоотношений избирателей с политическими партиями в условиях представительной демократии и феномен обмена голосами. Затем в центре внимания оказываются группы специальных интересов, погоня за рентой, политический деловой цикл и модель поведения бюрократии. Завершается глава обзором изъянов государства.

5.1 Избиратели, политики, чиновники

Экономическая теория, в принципе, исходит из того, что доминирующей тенденцией поведения людей является рациональность. Теория рационального поведения в политической сфере разработана Дж. Бьюкененом, Г. Таллоком и рядом других экономистов.

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

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

Всякий индивид занимает определенное положение не только по отношению к институтам рынка, но также и к институтам государства. Если первые образуют рамки и правила добровольной координации действий через обмен, то вторые — рамки и правила тех действий, которые так или иначе связаны с принуждением,

основанным на законе. Одни люди распоряжаются принуждающей силой государства, к другим она применяется. Как и на рынке, эти роли могут меняться. Но в каждый данный момент времени роли задают своего рода пространство поведения человека.

Ключевая черта демократии состоит в том, что все члены общества¹ в конечном счете причастны к определению путей использования принуждающей силы государства. С этой точки зрения, они занимают равное положение. Но причастность и равенство, о которых идет речь, на деле проявляются главным образом в процессе выборов и референдумов. Следовательно, рядовой гражданин выступает по отношению к демократическому государству прежде всего в роли *избирателя*. Набор альтернатив, с которыми он в этом качестве имеет дело, представляет собой список кандидатов на выборные посты или возможные варианты ответов на референдуме.

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

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

¹ Точнее, все, кто обладает избирательным правом.

На этапе формирования политического курса избиратели взаимодействуют с профессиональными *политиками*. Миссия последних — формулировать варианты развития общества (с экономической точки зрения — варианты развития общественного сектора), представлять их на суд избирателей и обеспечивать реализацию одобренных вариантов. К этому следует добавить еще две важные функции. Избиратели обычно санкционируют лишь весьма общо сформулированную стратегию действий в общественном секторе. Ее *конкретизация* — функция политиков. В той мере, в какой она выполняется представительными органами, конкретизация, в свою очередь, предполагает принятие коллективных решений путем голосования и связана с проблемами, о которых говорилось в предыдущей главе. Разумеется, разработка и принятие детальных программ функционирования общественного сектора — задача не только представительных, но и исполнительных органов в пределах их полномочий. Наряду с этим политики *контролируют* работу тех, кто занят в общественном секторе.

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

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

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

Как правило, отдельное решение чиновника далеко уступает решениям избирателей и политиков по масштабам и глубине воздействия на общественный сектор. Но в совокупности служащие принимают столь много решений, что если в них просматривается некоторая общая тенденция, то эта тенденция многое определяет в развитии общественного сектора в целом.

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

Избиратели и политики главным образом ставят задачи, касающиеся развития общественного сектора. Чиновники обязаны эти задачи решать. Естественно, им присуще стремление к тому, чтобы задания были не слишком напряженными, а также к получению в свое распоряжение как можно больших ресурсов. Служащие, которым предстоит заниматься решением той или иной задачи, нередко принимают участие в ее определении. Причина в том, что именно они располагают наиболее детальной информацией о состоянии дел на конкретных участках общественного сектора. Эта информация — важнейший ресурс государственного служащего, помогающий защищать и улучшать свое положение. Будучи заинтересованными и способными оказывать давление в пользу уменьшения напряженности заданий и увеличения допустимых затрат на их решение, чиновники формируют тенденцию к относительной неэффективности общественного сектора. Подробнее с этой тенденцией мы познакомимся в параграфе 5.8.

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

Рациональное неведение

Как объяснить готовность типичного избирателя довольствоваться сравнительно скудной информацией об общественных благах и программах перераспределения, делегируя политикам право делать выбор от своего имени? Вопрос закономерен, поскольку в сфере потребления частных благ покупатель стремится собрать как можно больше сведений о предлагаемых товарах и редко передоверяет свой выбор посторонним лицам. Между тем потребление общественных благ, столь же сколь и частных, влияет на значения функций полезности, и, как показано в параграфе 1.6, через общественный сектор расходуется до половины, а иногда и больше средств, в конечном счете заработанных индивидами.

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

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

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

Ожидаемая экономия для отдельного налогоплательщика составляет всего 50 руб. ($1000 \cdot 0,1 \cdot 0,5$). Затратить же требуется 5 млрд. руб. Чтобы собрать их при участии всех налогоплательщиков, необходимо коллективное действие. Рацио-

нальное поведение индивида в отношении такого действия предполагает позицию безбилетника. А для одного налогоплательщика затраты многократно превышают ожидаемый эффект.

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

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

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

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

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

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

5.3

Представительная демократия

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

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

Однако в реальной политической жизни необязательно каждый из избирателей пользуется своим правом на участие в голосовании. Если программы двух кандидатов на выборную должность чрезмерно сближаются, тяготея к медианной позиции, то избиратели могут проявить *безразличие*. Значение может

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

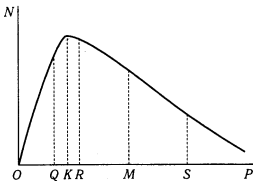


Рис. 5.1

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

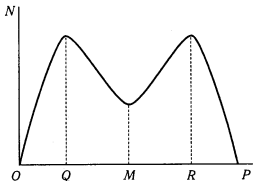


Рис. 5.2

Пусть предпочтения избирателей распределены так, как показано на рис. 5.1. На нем по оси P откладываются некоторым образом проранжированные позиции избирателей, по оси N — их число, соответствующее той или иной позиции, M — точка, фиксирующая медианную позицию, а K — точка, отвечающая модальной позиции. Если бы не было безразличия и отчуждения, победа была бы гарантирована кандидату, занявшему позицию M . Однако, например, для избирателя, приверженного позиции S , различие между M

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

Обратимся к рис. 5.2. На нем P , N и M обозначают то же, что на предыдущем рисунке. Q и R — две модальные позиции, вокруг которых концентрируются предпочтения избирателей. Ситуация, изображенная на рисунке,

предполагает **поляризацию** общественных настроений. Если феномен отчуждения ярко выражен, т.е. избиратели склонны голосовать лишь за тех кандидатов, чьи мнения очень близки к их собственным, то выборы могут свестись к соперничеству тех политиков, чьи платформы соответствуют Q и R . Если же отчуждение выражено не столь сильно и избиратели готовы голосовать за политиков, имеющих лишь *относительно* более близкие им взгляды (например, по принципу “наименьшего зла”), то и в случае поляризации способна победить медианная позиция.

5.4

Обмен голосами

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

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

Если оставить в стороне интенсивность предпочтений, ни одна из программ не получит поддержки обеих партий. Но допустим, что для типичного члена электората I принятие B эквивалентно чистому выигрышу в 100 денежных единиц,

¹ Вообще говоря, проблема обмена голосами обусловлена самой природой коллективного принятия решений, и необязательно, что обмен совершается в государственных органах. Однако на практике логроллинг характерен именно для представительных органов государства и местного самоуправления, поскольку именно в них один и тот же круг людей постоянно прибегает к голосованию для принятия решений по разнообразным вопросам и существуют технические возможности обмена. В этой связи логроллингу уделяется место в данной, а не в предыдущей главе.

а принятие K — проигрышу в 50 денежных единиц. Подразумевается, что как выигрыш, так и проигрыш отражают положительную или отрицательную полезность программ, а также налоги, которые необходимо уплатить для их финансирования. В описанной ситуации для I победа B важнее, чем поражение K . Иными словами, предпочтение по одному вопросу выражено сильнее, чем по другому. Может случиться так, что для II , в свою очередь, принятие K важнее, чем поражение B ; например, чистый выигрыш от K для типичного избирателя II составляет 80 единиц, а чистый проигрыш от B — только 60 единиц. Тогда I и II имеет смысл обменяться голосами. В обмен на поддержку B II проголосует за K и наоборот.

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

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

Представим себе, что программы B и K дебатировались в парламенте, в котором представлены не только партии I и II , но также партия III . Пусть партиям I и II принадлежит по 30% мест и каждая из них выступает от имени 30 млн. избирателей, а партия III имеет 40% мест и ее поддерживают 40 млн. избирателей. Предпочтения избирателей каждой из партий по-прежнему считаются гомогенными. Положительные или отрицательные величины индивидуального чистого выигрыша типичных сторонников каждой партии в случае принятия программ B и K приведены в табл. 5.2 (для I и II ничего не меняется по сравнению с предыдущим примером).

Таблица 5.1. Чистый выигрыш сторонников трех партий (в денежных единицах)

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

При отсутствии логроллинга и программа B , и программа K получили бы только по 30% голосов и были бы отвергнуты. Однако соглашение между партиями

I и II обеспечивает принятие обеих программ 60% голосов. Но в проигрыше оказывается партия III, точнее, ее электорат. Это может означать, например, что сторонникам партии III придется платить дополнительные налоги для финансирования программ, которые не приносят им ощутимых выгод.

Допустим, что приращение несхожих индивидуальных функций полезности могут сопоставляться и суммироваться. Тогда исходя из цифр, представленных в табл. 5.2, получаем, что принятие программ *B* и *K* эквивалентно для общества суммарным потерям в размере 1,9 млрд. денежных единиц. При этом электорат партии I получает в конечном счете выигрыш в размере 1,5 млрд. единиц, а электорат II — выигрыш в 600 млн. единиц. В то же время 40 млн. избирателей партии III терпят ущерб, эквивалентный в совокупности 4 млрд. руб. Итак, обмен голосами в подобной ситуации оказывается *предпосылкой перераспределения*.

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

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

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

Группы специальных интересов

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

Согласно наиболее общему пониманию группы специальных интересов она представляет собой совокупность индивидов, для которых одни и те же мероприятия вызывают однонаправленные приращения полезности (положительные или отрицательные). С этой точки зрения, каждый человек принадлежит к многим группам, нередко сам того не сознавая. Но для того чтобы группа интересов могла проявить себя в процессе общественного выбора как реальный субъект, она должна быть способной к целенаправленному *коллективному действию*. Как отмечалось в параграфе 2.4, коллективное действие обеспечивает создание общественного блага, а условием коллективного действия выступает использование *селективных стимулов*. Общественным благом для членов группы является реализация ее общего интереса, например, получение права на налоговую льготу, субсидию или иные преимущества.

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

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

Следует иметь в виду, что членам представительных органов, как и избирателям, в определенной степени свойственно рациональное неведение. Электорат парламентария, избранного от одного из многочисленных округов, получает лишь часть выгод и несет лишь часть издержек, связанных с политическими решениями общенационального масштаба. К тому же влияние отдельного парламентария на принятие решения обычно не очень велико. Если парламентарий представляет, например, сельский округ, то ему нет смысла самостоятельно подробно разбираться в вопросах политики по отношению к отдельным отраслям промышленности¹. В этой связи способно проявляться неведение, при прочих равных условиях усиливающее влияние лоббистов.

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

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

В параграфе 2.4 отмечалось, что *обеспечить сплоченность группы при прочих равных условиях тем легче, чем меньше ее состав*. Это общая закономерность, но, когда речь идет о борьбе за преимущества посредством политических действий, у сравнительно малых групп обнаруживается еще одна сильная сторона. Если члены

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

группы немногочисленны, каждый из них способен получить значительную выгоду при небольших потерях для других членов общества. Например, добиться снижения налога наполовину относительно легче группе, включающей 1% налогоплательщиков, чем охватывающей 10% их общей численности. Ведь в первом случае льгота меньше стоит обществу, порождает меньшую дополнительную нагрузку на остальных налогоплательщиков и, следовательно, более приемлема для них.

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

Что же касается обмена голосами, то механизм его использования для принятия решений в интересах групп, каждая из которых составляет лишь меньшинство общества, был продемонстрирован в предыдущем параграфе. Так, ситуация, представленная в табл. 5.2, — это случай реализации специальных интересов электората партий I и II за счет более многочисленного электората партии III.

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

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

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

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

Это происходит по трем причинам. Во-первых, перераспределение само по себе связано с потерями, обусловленными в первую очередь дестимулированием производственных усилий (вспомним параграф 3.2). Во-вторых, лоббирование и т.п. требует ощутимых затрат. В-третьих, наличие организованных групп замедляет адаптацию индивидов к меняющимся объективным условиям функционирования экономики. Ведь, например, при наличии сильных профсоюзов и организаций предпринимателей изменение уровня оплаты труда конкретного работника зависит не только от его персональных переговоров с конкретным нанимателем, но и от тарифных соглашений, пересмотр которых предполагает длительные процедуры согласований сначала позиций каждой из сторон в отдельности, а потом итогового решения.

Влияние групп специальных интересов способно надолго блокировать позитивные изменения. Обратимся к рис. 5.3. По оси L отображается количество труда, занятого в производстве, ось Y — денежный масштаб. Кривая N отражает предложение труда (связь между его предлагаемым количеством и ставками

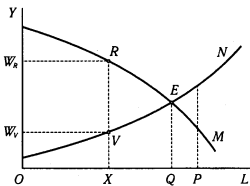


Рис. 5.3

заработной платы, фиксируемыми на шкале Y). Кривая M отражает спрос на труд, который соответствует предельному доходу, получаемому от применения его единицы. Оптимальной была бы, очевидно, занятость в размере Q , что соответствовало бы точке E , в которой пересекаются N и M . При этом могла бы иметь место добровольная незанятость части трудоспособного населения, например некоторых замужних женщин. Так, при $L = P$ запросы “предельного работника” выше, чем готовы предложить работодатели. Если же равновесие

достигается при $L < Q$, например, $L = X$, то налицо *вынужденная* безработица, влекущая, как известно, потери для общества.

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

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

В демократическом обществе вряд ли допустимо мешать группам людей, объединяемых общими интересами, создавать организации для их защиты. Однако, стремясь к повышению эффективности функционирования общественного сектора, целесообразно, во-первых, при прочих равных условиях способствовать оформлению охватывающих групп и, во-вторых, с предельной осторожностью относиться к попыткам групп специальных интересов завоевывать для себя перераспределительные преимущества посредством влияния на государство.

5.6

Погоня за рентой

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

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

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

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

¹ По существу, проблему погони за рентой начал исследовать Г. Таллок уже в 1967 г. Однако термин был введен в 1974 г. А. Крюгер. Независимо от них и их ближайших последователей в определенном смысле близкую концепцию с начала 1970-х гг. развивал Дж. Бхагуати, который пользуется термином "непосредственно непроемкая деятельность, направленная на получение прибыли" (DUP activity).

видимому, каждый из конкурентов осуществит некоторые затраты на меры, реально способные повысить безопасность перевозок. Однако конкурентная борьба за благоприятное отношение со стороны политиков и государственных чиновников вряд ли этим ограничится. Вероятно применение самых различных способов — от обработки общественного мнения до подкупа, причем все предпринимаемые действия требуют расходов.

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

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

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

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

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

Политический деловой цикл

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

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

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

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

Бюрократия и неэффективность.

Модель Нисканена

До сих пор мы рассматривали проблемы, возникающие в связи с взаимодействием избирателей и политиков. При этом основное внимание уделялось тому, как проявляются предпочтения различных групп избирателей и как они влияют на политическую линию. Однако последняя формируется под воздействием не только потребностей общественных благ, но и их производителей, иными словами, государственных служащих. Как отмечалось в параграфе 5.1, лишь служащие располагают исчерпывающей информацией о состоянии конкретных участков общественного сектора и их возможностях. Между тем политические решения зависят от представлений о реально возможном не меньше, чем от представлений о желательном.

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

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

Даже если сфокусировать внимание на альтруистических устремлениях государственных служащих, есть основания считать, что чиновник, искренне преданный выполнению своей миссии, часто проявляет повышенный по сравнению с другими людьми спрос на соответствующие общественные блага.

Например, профессиональные военнослужащим (в том числе бывшим, уже не заинтересованным в служебном продвижении и т.п.) нередко свойственно отдавать оборонным усилиям приоритет перед другими направлениями общественных расходов. Служащий, как и любой другой индивид, стремится к тому, чтобы общественные блага производились в соответствии именно с его предпочтениями, и старается реализовать эти предпочтения в меру имеющихся у него возможностей.

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

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

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

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

У. Нисканен предложил следующую модель, предназначенную продемонстрировать возможность существенного избыточного финансирования бюро при

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

наличии информационной асимметрии между ним и теми, кто распределяет бюджетные средства. Пусть B — денежный эквивалент выгод, которые общество в лице парламента, правительства или других распоряжающихся бюджетом властей, воспринимает в качестве результата деятельности данного бюро. B является функцией от масштабов деятельности бюро, например, от количества Q общественного блага, которое это бюро поставляет. От Q зависят, очевидно, и совокупные издержки деятельности бюро C .

Модель Нисканена построена на предположении, что достаточно полной информацией о функции $C = C(Q)$ располагают только сотрудники бюро, стремящиеся добиться как можно большего бюджета. Зависимость $B = B(Q)$, разумеется, улавливается теми, кто осуществляет финансирование. Предполагается также, что указанные функции дважды дифференцируемы, причем в некотором интервале $B' > 0$, $B'' < 0$, $C' > 0$, $C'' > 0$.

Оптимальная с точки зрения финансирующей стороны, аллокация ресурсов была бы достигнута при масштабе деятельности бюро Q_0 , таком, что $B'(Q_0) = C'(Q_0)$. Однако финансирующая сторона не способна надежно прогнозировать предельные издержки. В то же время она, естественно, не допустит, чтобы совокупные издержки превысили воспринимаемые выгоды. Следовательно, бюро может добиваться увеличения своего бюджета до тех пор, пока $C(Q)$ не сравняется с $B(Q)$.

Пусть бюро добросовестно стремится максимизировать приносимую им выгоду $B(Q)$ при ограничениях $B(Q) \geq C(Q)$, и максимум достигается при $Q = Q_1$. В силу информационной асимметрии именно таким окажется фактический объем деятельности. Между тем, решая задачу максимизации $B(Q)$ методом Лагранжа, получаем:

$$B'(Q_1) = \lambda / (1 + \lambda) C'(Q_1), \lambda \geq 0.$$

Естественно считать, что $C'(Q_1) > 0$. Тогда $B'(Q_1) < C'(Q_1)$. Поскольку предельные издержки превышают предельные выгоды, налицо избыточные, с точки зрения финансирующей стороны, объем деятельности и размер бюджета.

Модель Нисканена становится особенно наглядной, если вслед за ее автором допустить, что B и C находятся в квадратичной зависимости от Q . Тогда B' и C' отображаются прямыми линиями (см. рис. 5.4, на котором по оси Y , фиксирующей денежный масштаб, откладываются величины предельных издержек и выгод). Оптимальный с точки зрения бюро масштаб деятельности Q_1 в этом случае вдвое превышает Q_0 . В самом деле, пусть $B = kQ - lQ^2$, а $C = mQ + nQ^2$. Соответственно $B' = k - 2lQ$, а $C' = m + 2nQ$. При $Q = Q_1$ имеет место равенство: $kQ - lQ^2 = mQ + nQ^2$, или $(k - m)Q = (l + n)Q^2$. Следовательно, $Q_1 = (k - m) / (l + n)$. При $Q = Q_0$ выполняется равенство: $k - 2lQ = m + 2nQ$, т.е. $2Q(l + n) = k - m$. Итак, $Q_1 = (k - m) / 2(l + n) = 2Q_0$.

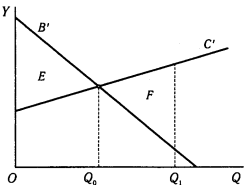


Рис. 5.4

финансирование увеличиваются до тех пор, пока не будет поглощен весь излишек потребителя.

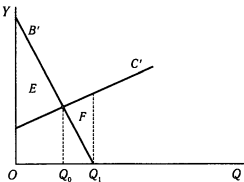


Рис. 5.5

бюро будет стремиться увеличить совокупный масштаб своей деятельности за счет ее диверсификации, вторгаясь в сопряженные области.

Разумеется, модель Нисканена упрощает фактическое положение вещей. В частности, бюро на деле не обладают монополией на всю без исключения информацию, касающуюся формирования издержек. Однако до определенной степени информационная асимметрия имеет место в действительности. То же касается и нацеленности поведения бюро, предполагаемой в модели. Соответственно модель Нисканена фиксирует тенденцию, которая вполне реальна, хотя не обязательно является абсолютно доминирующей.

На рис. 5.4 треугольники E и F равны между собой. Площадь первого из них соответствует излишку, обусловленному превышением B' над C' при $Q < Q_0$ (эта величина целиком представляет собой излишек потребителя, поскольку понятие излишка производителя не релевантно рассматриваемой ситуации бюджетного финансирования). Площадь второго треугольника соответствует потерям от превышения C' над B' в интервале Q_0Q_1 . Легко видеть, что в модели Нисканена объем работы бюро и его

Впрочем, возможна ситуация, когда предельная выгода от производства общественного блага падает до нуля, прежде чем излишек потребителя окажется полностью исчерпанным. Такая ситуация изображена на рис. 5.5, где использованы те же обозначения, что на рис. 5.4. На рис. 5.5 площадь треугольника F меньше, чем площадь треугольника E . В подобных обстоятельствах масштаб деятельности бюро по производству рассматриваемого общественного блага будет соответствовать точке пересечения линии B' с осью Q . В то же время, согласно Нисканену,

Изъядны государства

Теория общественного выбора позволяет понять, что вмешательство государства не только *не гарантирует достижение* Парето-оптимального состояния, но при определенных условиях может *непосредственно породить отклонения* от него. В конечном счете последние становятся, как правило, результатами расхождений между интересами тех лиц, которые уполномочены действовать от имени государства, и интересами основной массы избирателей-налогоплательщиков. Ограниченность возможностей государства и специфика интересов, связанных с его собственным функционированием, — источники *изъянов (провалов) государства*, которые, как говорилось в гл. 1, заключаются в *неспособности обеспечить те или иные из потенциальных Парето-улучшений*.

Сам по себе принуждающий характер действий, имманентно присущий государству, означает, что на поведение субъектов рынка накладываются дополнительные ограничения, у них искусственно изымаются некоторые экономические возможности, сужается пространство выбора. Под влиянием государства равновесные состояния достигаются не в тех точках, в которых они установились бы в результате свободного взаимодействия потребителей и производителей. Вообще говоря, принуждение непременно влечет потери для тех, кто вынужден под его воздействием отказываться от наиболее желательной для себя линии поведения. Именно такова, например, природа избыточного налогового бремени, о котором будет идти речь в ряде последующих глав. Однако принуждение может быть оправдано, если оно имеет корректирующий характер, закрывая возможности, реализация которых способна нанести в конечном счете ущерб либо лицам, которые ими непосредственно пользуются, либо, чаще, другим индивидам.

В экономической литературе отсутствует общепринятая типология провалов государства. Попытки создать ее, как правило, связаны с проведением параллелей между этими провалами и провалами рынка. Можно предложить, например, следующие аналогии.

Монополия представляет собой рыночную власть, обуславливающую субоптимальную аллокацию ресурсов. В то же время в сфере функционирования государства неэффективная аллокация часто возникает, как мы видели, в связи с эксплуатацией политической власти носителями специальных интересов. В обоих случаях в основе явления лежит отсутствие равного доступа к некоторым экономическим возможностям, будь то непосредственно материальные, трудовые или денежные ресурсы либо специфические правомочия. Собственно говоря, один

из названных в гл. 1 видов монополии, а именно монополия легальная, возникает в результате решений, принимаемых от имени государства, и может рассматриваться одновременно как провал рынка и провал государства.

Неполнота информации сказывается на эффективности действий не только участников рыночных сделок, но и участников политического процесса, а также разнообразных субъектов, стремящихся реагировать на политику государства. Достаточно указать на влияние, которое рациональное неведение оказывает на аллокацию ресурсов общественного сектора.

Среди информационных проблем, определяющих изъяны государства, как и изъяны рынка, важное место занимает *информационная асимметрия*. Именно она характерна, в частности, для взаимоотношений бюрократии с другими участниками общественного выбора. Информационные преимущества позволяют тем, кто ими владеет, отстаивать собственные интересы в ущерб интересам менее информированных субъектов (вспомним, например, модель Нисканена).

Суть проблемы *экстерналий* составляет неспособность рынка в ряде случаев обеспечивать взаимную адекватность индивидуальных выгод и издержек, стимулов и усилий, что влечет отклонения фактических масштабов той или иной деятельности от оптимальных значений. В сфере функционирования государства индивид, будь то избиратель, политик или чиновник, редко принимает на себя полные экономические последствия собственных действий. Так, решение политика или государственного служащего может обусловить существенные потери для многих предпринимателей и домашних хозяйств, при том что носитель власти не терпит какого-либо ущерба. Вместе с тем служащий, добившийся значительной экономии общественных ресурсов, обычно вознаграждается в размере, несопоставимо уступающем масштабам сбереженных средств, а иногда способен даже проигрывать, например, в связи с уменьшением сферы влияния соответствующего бюро.

Итак, когда речь идет о формировании и использовании ресурсов государства, нередко проявляется *несоответствие между общественными выгодами и издержками и индивидуальными выгодами и издержками лиц, причастных к распоряжению этими ресурсами*. Такое несоответствие негативно влияет как на аллокационную эффективность, так и на *X*-эффективность в общественном секторе.

Государство не имеет каких-либо решающих, универсальных преимуществ перед рынком. К государственному вмешательству в экономические процессы следует подходить сугубо прагматически, увязывая его в каждом конкретном случае с *конкретным соотношением изъянов рынка и изъянов государства*. Политическое решение тем обоснованнее, чем полнее выявлены и проанализированы те и другие изъяны, характерные для обстоятельств, в которых решение принимается, и его потенциальных последствий.

В реальном мире практически не встречаются ни безупречные рынки, ни безупречная политика. Как провалы рынка, так и провалы государства возникают

сдва ли не повсеместно. Наличие первых не является достаточным условием неограниченной активности государства, наличие вторых — достаточным условием его полной пассивности. Задача состоит в том, чтобы минимизировать потери, находя адекватное каждой специфической ситуации сочетание между функционированием рыночных сил и ограничивающим их принуждающим воздействием государства, если последнее вообще уместно.

Ключевые понятия

- Избиратель
- Политик
- Государственный служащий
- Рациональное неведение
- Фискальная иллюзия
- Представительная демократия
- Политические партии
- Безразличие
- Отчуждение
- Концентрация предпочтений
- Симметричное и асимметричное распределение позиций избирателей
- Унимодальное и полимодальное распределение позиций избирателей
- Поляризация предпочтений избирателей
- Обмен голосами
- Группы специальных интересов
- Лоббирование
- “Эксплуатация больших малыми”
- Охватывающий интерес
- Охватывающая группа
- Перераспределительная коалиция
- Погоня за рентой
- Рассеяние ренты
- Политический деловой цикл
- Модель Нисканена
- Изъяны (провалы) государства

Вопросы к главе

1. Каковы основные роли, выполняемые индивидами в системе политических институтов государства?
2. В чем заключается феномен рационального неведения?
3. Почему отчуждение избирателей может вести к отклонению коллективного выбора от медианной позиции?
4. При каких условиях обмен голосами ведет к повышению аллокационной эффективности?
5. Что определяет влияние групп специальных интересов?
6. Почему погоня за рентой ведет к чистым потерям для общества?
7. Что вызывает политический деловой цикл?
8. Почему интересы бюрократии могут определять расточительное использование ресурсов общественного сектора?
9. Каковы основные типы провалов рынка?

ДОХОДЫ ГОСУДАРСТВА

Экономика общественного сектора рассматривает государство в качестве одного из субъектов, действующих в рыночной экономике, пусть даже его роль отличается существенными особенностями. Очертив обстоятельства, в которых формируются и проявляются предпочтения этого субъекта, экономист закономерно переходит к специфике его доходов и расходов. Именно через свои доходы и расходы все участники хозяйственной жизни взаимодействуют друг с другом. Разумеется, государству в отличие от индивидов и предприятий присущи и иные каналы взаимодействия, в частности правовое регулятивное воздействие на экономику и общество. Однако, коль скоро с государством ассоциируется не просто власть, а общественный сектор как совокупность ресурсов, доходы и расходы выступают на первый план.

Среди доходов государства приоритетное место занимают налоги. Это связано не только с их долей в общем объеме государственных финансов. В налогообложении ярко проявляются главные особенности формирования ресурсов общественного сектора, связанные с использованием принуждающей силы государства.

В главе читатель найдет общую характеристику доходов государства и сведения о государственных доходах в Российской Федерации и некоторых других странах, познакомится со спецификой основных видов налогов. Основное место в главе занимает обоснование критериев,

которым должны отвечать налоговые системы и отдельные налоги. Показаны взаимосвязь и противоречия этих критериев, а также объективные причины, по которым некоторые противоречия неизбежны.

6.1

Источники государственных доходов

Доходы субъекта рыночной экономики, как правило, формируются за счет использования принадлежащих ему факторов производства. Альтернативный путь формирования доходов — безвозмездные поступления со стороны. Для большинства субъектов этот второй путь не характерен. Исключения составляют главным образом нетрудоспособные члены общества и некоторые некоммерческие, в основном благотворительные, организации. Однако когда речь идет о государстве, законное право принуждения позволяет безвозмездно получать преобладающую часть средств, необходимых для финансирования общественного сектора. Это достигается с помощью *налогов*, т.е. обязательных платежей, регулярно взимаемых в доход государственных и муниципальных органов.

На физических и юридических лиц государством возлагаются *налоговые обязательства*, т.е. установленные законом требования регулярно уплачивать определенные суммы в те или иные государственные фонды. Вообще говоря, налоги могут быть не только *денежными*, но и *натуральными*. Более того, близкую к налогам природу имеют так называемые *натуральные повинности*, в частности воинская обязанность. Характерно, что натуральные налоги и повинности взаимозаменяемы с денежными налогами в качестве средств обеспечения общественного сектора ресурсами. Так, отмена всеобщей воинской обязанности предполагает финансирование профессиональной армии за счет налогов. Однако в современных условиях именно денежные налоговые поступления имеют наибольшее значение.

С точки зрения теории все денежные фонды, находящиеся в распоряжении государства (если они не обособлены в качестве средств предприятий) объединяются понятием *бюджет* в широком смысле слова. На практике различаются бюджет (точнее, бюджеты разного уровня) и государственные и муниципальные *внебюджетные фонды*. Последние имеют целевой характер, т.е. предназначены для финансирования каких-либо специфических нужд, и обособлены от общего бюджета посредством закрепления за ними особых источников финансирования. Таков, например, Пенсионный фонд Российской Федерации.

Налоговые поступления в наибольшей степени отвечают природе государства. Однако наряду с ними ресурсы общественного сектора пополняются за счет

неналоговых поступлений. Их важнейший источник — *государственное предпринимательство*, т.е. прибыльное использование ранее накопленных ресурсов.

Данные, приведенные в табл. 6.1, свидетельствуют о том, что доля налоговых поступлений в доходах общественного сектора, как правило, превышает 80%, а в ряде стран составляет более 90%.

Таблица 6.1. Удельный вес налоговых поступлений в государственных доходах, %

<i>Страны</i>	<i>1980 г.</i>	<i>1993 г.</i>
Австралия	85,9	78,9
Австрия	86,4	85,3
Бельгия	94,7	94,7
Великобритания	82,1	85,8
Германия	86,7	84,1
Греция	89,7	95,4
Дания	84,4	83,4
Ирландия	83,7	87,4 (1992)
Испания	89,7	88,4
Италия	92,3	97,8
Канада	83,2	88,5
Мексика	94,3	92,1
Нидерланды	85,8	86,4
Норвегия	90,4	78,5 (1992)
Польша	...	86,1 (1994)
Португалия	92,9	87,8 (1992)
США	84,4	80,5
Турция	82,0	83,1
Финляндия	85,9	89,9
Франция	90,7	89,7
Чехия	...	89,0
Швейцария	81,4	...
Швеция	83,3	83,0
Япония	97,7	89,5

Источник: OECD. Revenue Statistics 1965—1995. Paris, 1996.

Объекты и цели налогообложения

Источником налоговых поступлений государства являются доходы граждан и организаций. Однако объектами налогообложения могут быть не только доходы. В этом качестве способны выступать, в частности, имущество, принадлежащее налогоплательщику, приобретенные или проданные им товары, использованные ресурсы и т.д., если по отношению к ним определяются налоговые обязательства — установленные законом обязанности по уплате налога, например, в расчете на единицу прибыли, объем продаж изделий или площадь земельного участка. Выбирая тот или иной объект налогообложения и распределяя налоговые обязательства, государство стремится не только использовать разнообразные пути пополнения бюджета, но и воздействовать на поведение плательщиков¹.

Классификация налогов строится прежде всего с учетом объектов обложения. Так, различаются *прямые и косвенные налоги*. Первыми облагаются непосредственно физические и юридические лица, их доходы или имущество, вторыми — ресурсы, деятельность, товары и услуги. В Российской Федерации наибольшее значение среди прямых налогов имеют налог на прибыль предприятий и организаций и подоходный налог с физических лиц. Среди важнейших косвенных налогов следует назвать налог на добавленную стоимость, акцизы, таможенные пошлины.

Другим основанием классификации налогов выступают цели их взимания. Преобладающая часть налогов в современном обществе поступает в бюджет, который расходуется как *единый фонд* средств, обеспечивающих финансирование разнообразных нужд государства. Так, применительно к Государственному бюджету Российской Федерации не имеет смысла вопрос о том, за счет какого именно налога финансируется, например, оборона в отличие от образования. Однако в общем ряду налогов выделяются целевые.

Целевые налоги предназначены для финансирования конкретных программ общественных расходов, которые определяются уже в момент введения того или иного налога. Использование поступлений от такого налога в каких бы то ни было иных целях не допускается. Целевые налоги принято называть *маркированными*.

Чаще всего маркированные налоги зачисляются в государственные и муниципальные *внебюджетные фонды*. Последние, собственно, и создаются, чтобы обособить средства, собираемые для использования в заранее фиксированных целях, от прочих средств, находящихся в распоряжении государства, которые могут расходоваться на различные цели в зависимости от решений органов, утверждающих бюджет.

¹ Можно вспомнить, например, о налоге на бороды, введенном Петром I.

Примерами маркированных налогов служат платежи в фонды общественного страхования, а также местные целевые сборы на благоустройство территории и т.п. Выполняя свои обязательства по платежам в пенсионный фонд или фонд социального страхования, налогоплательщик твердо знает, на что будут израсходованы уплачиваемые средства. В этом состоит преимущество маркированных налогов.

Если средства, аккумулируемые с помощью налога, могут расходоваться для решения разнообразных задач по усмотрению органа, утверждающего бюджет, такой налог называется *немаркированным*. К разряду немаркированных относятся налог на добавленную стоимость, налог на прибыль предприятий и организаций, подоходный налог с физических лиц, налоги на имущество и многие другие.

Главное достоинство немаркированных налогов состоит в том, что они позволяют, сохраняя стабильность налоговой системы, осуществлять гибкую бюджетную политику путем перераспределения государственных доходов между различными направлениями их использования. В то же время преобладание стабильных немаркированных налогов означает, что государственные органы в существенной мере автономны по отношению к избирателям (налогоплательщикам) в определении приоритетных направлений развития общественного сектора. Гибкость бюджетной политики государства достигается в значительной степени за счет того, что для принятия каждого отдельного решения не требуется выявлять предпочтения основной массы избирателей.

При прочих равных условиях удельный вес немаркированных налогов тем выше, чем сильнее проявляется рациональное неведение избирателей. Последнее благоприятствует “приобретению” налогоплательщиками общественных благ и перераспределительных программ не по отдельности, а в больших “пакетах”. Соответственно граждане как бы выделяют государству лимит расходов, в пределах которого полномочные органы формируют конкретный бюджет.

В идеале первичным было бы выявление готовности платить за каждое отдельное общественное благо. С изменением равновесного состояния в сфере производства конкретного блага менялись бы и платежи, предназначенные для его финансирования. Это естественно было бы оформлять с помощью соответствующих целевых налогов, размер которых фиксировал бы колебания спроса.

Однако в действительности условия общественного выбора таковы, что два аспекта единого, по сути, процесса определения требований к общественному сектору во многом обособляются друг от друга. Первый аспект — формирование лимита, о котором говорилось выше, а значит, *выделение доходов государства* из суммарных доходов общества и вместе с тем определение масштабов общественного сектора. Второй аспект — использование лимита, иными словами, *аллокация средств, которыми распоряжается государство*, что предполагает формирование структуры общественных расходов. Разделение, о котором идет речь,

существенным образом проявляется в бюджетном процессе, построении и организации работы государственного аппарата, а также в структуре теории государственных финансов.

Классифицируя налоги исходя из объектов и целей обложения, можно охарактеризовать структуру налоговых поступлений государства. В табл. 6.2

Таблица 6.2. Структура налогообложения в странах ОЭСР в 1994 г. по объектам налогообложения, % от общей суммы налоговых поступлений

<i>Страны</i>	<i>Доходы</i>	<i>Социальное страхование</i>	<i>Занятость</i>	<i>Имущество</i>	<i>Товары и услуги</i>	<i>Прочее</i>
Австралия	54,2	—	6,8	9,3	29,7	—
Австрия	24,8	35,1	6,5	1,6	30,9	1,2
Бельгия	37,4	33,2	—	2,6	26,7	—
Великобритания	35,7	18,0	—	10,8	35,3	0,2
Германия	29,4	39,1	—	2,8	28,7	—
Греция	20,5	34,6	0,7	3,3	41,0	—
Дания	60,3	3,2	0,5	3,7	32,0	0,2
Ирландия	40,2	14,5	1,7	4,5	39,1	—
Испания	27,7	38,6	—	5,3	27,9	0,5
Италия	34,7	31,2	0,3	5,4	28,3	—
Канада	44,4	16,9	—	11,0	26,3	13,1
Мексика	31,0	19,6	—	—	47,7	1,7
Нидерланды	27,5	42,1	—	4,1	25,8	0,5
Норвегия	34,7	24,1	—	2,7	38,4	—
Польша	30,7	29,6	1,3	2,7	35,6	—
Португалия	26,1	26,3	—	2,4	44,6	0,7
США	44,6	25,5	—	12,0	17,9	—
Турция	29,7	15,8	—	8,1	37,1	9,3
Финляндия	40,9	25,6	—	2,5	30,8	0,2
Франция	17,7	43,4	2,4	5,3	27,1	4,0
Чехия	24,7	40,1	0,2	1,2	33,6	0,2
Швейцария	39,6	36,6	—	7,4	16,3	—
Швеция	42,4	27,2	1,3	3,2	25,8	0,1
Япония	37,7	35,1	—	11,5	15,5	0,3

представлены показатели для ряда стран ОЭСР исходя из классификации, применяемой этой организацией. Столбцы таблицы соответствуют объектам обложения. Комментария требует, по-видимому, лишь различие между отчислениями на социальное страхование и налогообложением занятости. С точки зрения объектов они близки, но в первом случае имеются в виду маркированные, а во втором — немаркированные налоги. Во многих странах, в том числе в России, немаркированное налогообложение занятости не применяется.

При значительном несходстве ситуаций в различных странах в целом заметно некоторое снижение удельного веса налогов на товары и услуги, на имущество и на доходы корпораций при росте доли отчислений на социальное страхование и относительной стабильности доли налогообложения личных доходов.

6.3

Структура

государственных доходов в России

В России, как и в других странах с рыночной экономикой, доходы государства формируются преимущественно за счет налогообложения. Структура государственных доходов в Российской Федерации представлена в табл. 6.3 (в соответствии с ранее высказанными положениями налоговые доходы понимаются в данном случае широко, в частности, в них включены отчисления в фонды социального страхования).

Как видно из табл. 6.3, важнейшими источниками средств для функционирования общественного сектора в нашей стране являются налог на добавленную стоимость (немаркированный налог) и отчисления в фонды социального страхования (маркированные налоги). В налогообложении доходов налог на прибыль играет большую роль, чем подоходный налог с граждан; вместе с тем суммарный удельный вес этих налогов значительно меньший, чем налогов на доходы во многих странах ОЭСР. Невысока также доля поступлений от налогообложения собственности.

В структуре налоговых доходов во второй половине 1990-х гг. существенно уменьшился удельный вес налога на прибыль и налогов на внешнеэкономическую деятельность, за исключением импортных пошлин (это прежде всего налоги на экспорт, игравшие важную роль в начале 1990-х гг.). Вместе с тем в ряд наиболее значимых источников государственных доходов выдвинулись акцизы (в 1997 г. их доля в совокупных налоговых поступлениях приближалась к 9% против 3% в 1992 г.). Это происходило на фоне общего уменьшения удельного веса налоговых поступлений в доходах государства.

Таблица 6.3. Государственные доходы в Российской Федерации, %

Государственные доходы	1992 г.	1994 г.	1996 г.	1997 г.
Налоговые доходы	98	93	85	83
В том числе:				
подоходный налог	6	8	8	8
налог на прибыль предприятий	21	21	12	11
налоги на собственность	2	3	5	5
налог на добавленную стоимость	27	16	19	18
акцизы	3	3	7	7
платежи за пользование недрами и природными ресурсами	2	1	4	4
импортные пошлины	1	1	2	3
другие налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	9	7	1	0,1
отчисления в фонды социального страхования	22	24	21	22
прочие налоговые поступления	5	9	6	5
Неналоговые доходы (включая доходы бюджетных и внебюджетных фондов)	2	7	15	17
Всего	100	100	100	100

Источник: Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1991—1997. М., 1998.

В формировании неналоговых доходов основную роль во второй половине 1990-х гг. играли поступления от государственных бюджетных и внебюджетных фондов, прибыль Центрального банка, а также доходы от продажи принадлежащего государству имущества. Приватизация непосредственно не играла ключевой роли в пополнении бюджета. Например, в 1997 г. доходы от продажи принадлежащего государству имущества составили 2,5% государственных доходов.

На таком крупном компоненте налоговой системы, как отчисления в фонды социального страхования, следует остановиться особо¹. В Российской Федерации эти отчисления почти полностью осуществляются работодателями: доля взносов работающих по найму составляла в 1992 г. менее 5% общей величины поступлений,

¹ Термин "фонды социального страхования" традиционен. Однако в нашей стране фондом социального страхования называется также один конкретный фонд из числа охватываемых этим общим понятием. Поэтому для обозначения общего понятия далее будет использоваться термин "фонды общественного страхования".

а к 1997 г. сократилась до менее чем 3%. Однако, как будет показано ниже, реальное распределение налогового бремени между работодателями и работниками не обязательно соответствует такому распределению налоговых обязательств.

В табл. 6.4 доходы фондов общественного страхования выражены в долях ВВП, что позволяет представить не только их собственную структуру, но также удельный вес средств, выделяемых обществом на поддержку нуждающихся. Эти величины уменьшились по сравнению с началом 1990-х гг., причем в абсолютном выражении сокращение еще значительнее в связи с изменением размеров ВВП. В подобных обстоятельствах увязка социально значимых нужд с маркированными налогами не обеспечивает полную реализацию обязательств, ранее принятых на себя государством. Это в настоящее время характерно, в частности, для Пенсионного фонда, на который приходится наибольшая часть поступлений в фонды общественного страхования, а также для федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Таблица 6.4. Отчисления в фонды общественного страхования в Российской Федерации, % от ВВП

<i>Фонды общественного страхования</i>	<i>1992 г.</i>	<i>1994 г.</i>	<i>1996 г.</i>	<i>1997 г.</i>
Пенсионный фонд	7,1	5,8	4,8	5,4
Фонд социального страхования	1,1	1,2	1,1	1,1
Фонд занятости населения	0,2	0,5	0,2	0,3
Фонды обязательного медицинского страхования	—	1,0	1,0	0,6
Всего	8,8	8,6	7,3	7,6

6.4

Специфические и стоимостные, прогрессивные, пропорциональные и регрессивные налоги

Налоговые обязательства, т.е. установленные законом обязанности по уплате налога, иногда определяются суммой в расчете на единицу того или иного товара, работы, услуги, потребленного ресурса и т.п. Например, в ряде стран акцизы на спиртные напитки устанавливаются исходя из содержания в них чистого алкоголя, причем последний облагается фиксированной суммой в расчете на литр. Различия

в стоимости конкретных напитков, равно как и в стоимости используемых при их производстве сортов спирта, при этом роли не играют. Если налог исчисляется путем умножения ставки, выраженной в денежных единицах, на количество облагаемых товаров и др., выраженное в натуральных единицах, такой налог называется *специфическим*.

Однако чаще налоговые обязательства устанавливаются в расчете на стоимость облагаемых объектов. Если налог исчисляется путем умножения ставки, выраженной в процентах (долях), на величину стоимости товаров, услуг, работ, ресурсов и т.п., то налог является *стоимостным*.

Еще одна важная классификация налогов основана на том, как *изменяется удельный вес налогового платежа в доходе* с увеличением последнего. С этой точки зрения различаются прогрессивные, регрессивные и пропорциональные налоги. *Прогрессивный налог* растет быстрее дохода, *регрессивный* — медленнее его, а доля *пропорционального* налога в доходе остается неизменной независимо от того, насколько велик доход. Если сравнить удельные веса налога в доходах двух одинаковых по численности групп населения, первая из которых получает больше средств, чем вторая, то при прогрессивном налогообложении этот показатель будет выше у первой группы, при регрессивном — у второй, а при пропорциональном он окажется одинаковым для обеих групп.

Следует подчеркнуть, что в теории государственных финансов понятия пропорционального, прогрессивного и регрессивного налогообложения обычно используются, именно когда речь идет о том, как налог влияет на величину располагаемого дохода плательщика, а не просто о шкале, по которой непосредственно исчисляются налоговые обязательства. Обратимся к примеру. Пусть на некоторую группу товаров установлен акциз в размере 10% к цене. Есть ли основания для вывода, что в данном случае плательщики имеют дело с пропорциональным налогом? Если товарная группа, о которой идет речь, состоит из ювелирных изделий, которые приобретаются в основном лицами с высокими доходами, то, по-видимому, эти лица и окажутся в наибольшей степени затронутыми акцизом. В подобных обстоятельствах 10%-й акциз представляет собой прогрессивный налог. Если по такой же шкале акциз установлен на товары, приобретаемые в основном малообеспеченными, то он окажется регрессивным. Так, в США группы населения с низкими доходами потребляют относительно больше табачных изделий, чем высокообеспеченные, и в результате налогообложение табака регрессивно.

Долю дохода налогоплательщика, которая изымается в виде налога, принято называть *нормой налогообложения*. Различаются средняя и предельная нормы налога (налогообложения). *Средняя норма* равна удельному весу налога во всем доходе налогоплательщика, иначе говоря, отношению суммы налога к размеру дохода. *Предельная норма* представляет собой долю налога в “последней единице” дохода, иными словами, производную налога по доходу.

Итак, если I - доход налогоплательщика, а T - сумма, уплачиваемая им в виде налога, то средняя норма налогообложения $\tau_a = T / I$, а предельная норма $\tau_m = dT / dI$.

Прогрессивные, пропорциональные и регрессивные налоги различаются соотношениями средних и предельных норм обложения. При пропорциональном налогообложении предельная норма равна средней, при прогрессивном — превышает среднюю, а при регрессивном не достигает средней.

На первый взгляд при прогрессивном налогообложении предельная норма должна непременно возрастать по мере увеличения дохода, а при регрессивном — уменьшаться с его ростом. Однако это вовсе не следует из приведенных выше определений.

Пусть речь идет, например, о подоходном налоге с граждан, построенном следующим образом. Первые R единиц дохода освобождаются от налога, а средства, получаемые налогоплательщиком сверх этой суммы, облагаются по ставке s . Таким образом, при $I < R$ $\tau_a = \tau_m = 0$. При $I > R$ $\tau_m = s$, а $\tau_a = s(I - R) / I = \tau_m - \tau_m R / I$. С увеличением I средняя норма τ_a повышается, никогда не достигая, впрочем, величины τ_m . Налицо прогрессивное налогообложение с *постоянной предельной нормой*.

Налог с постоянной предельной нормой может быть и регрессивным. Допустим, например, что все граждане независимо от уровня дохода обязаны вносить в бюджет фиксированную сумму L , а сверх того — уплачивать по s % дохода. Тогда $\tau_m = s$, а $\tau_a = (L + sI) / I = \tau_m + L / I$.

Поскольку существенно именно соотношение предельной и средней нормы, понятия прогрессивного, пропорционального и регрессивного налога применимы не только к стоимостному, но и к специфическому налогообложению.

Вместе с тем, когда речь идет о стоимостных налогах, термины “прогрессивный”, “регрессивный” и “пропорциональный” иногда применяют, характеризуя непосредственно построение налоговых обязательств, а именно зависимость ставки от налогооблагаемой базы. В этом смысле говорят, например, о прогрессивном налогообложении прибыли, если с ростом размера прибыли ставка налога повышается.

6.5

Критерии оценки налоговых систем

Любые аспекты функционирования общественного сектора, в том числе и относящиеся к налогообложению, должны, как уже было показано, оцениваться с позиций экономической эффективности и социальной справедливости. Вместе с тем в силу изъянов государства абсолютно эффективные решения, как правило, недостижимы. Так, налоги, за счет которых финансируется производство общественных благ, практически невозможно установить на уровне цен Линдаля. Это

связано как с проблемой выявления предпочтений, так и с чрезвычайно высокими издержками, которых потребовала бы индивидуализация налогов.

Нереально было бы также претендовать на абсолютно полную реализацию в налоговой системе принципов справедливости. Представления индивидов о справедливости не совпадают друг с другом. Позиция общества формируется в ходе политического процесса и практически всегда отличается некоторой расплывчатостью и, более того, непоследовательностью. По природе своей политика государства в отношении разных слоев населения представляет компромисс, зачастую довольно зыбкий, и, во всяком случае, ей не присуща та четкость, которой обладают, например, бентамианская или роулсианская концепции функции общественного благосостояния.

Именно потому, что на практике невозможно построить идеальную налоговую систему, налогообложение в разных странах не следует единому шаблону. Это, по сути, уже отмечалось выше, когда речь шла о структуре налогов. Однако недостижимость идеального состояния не означает, конечно, что любой подход к формированию доходов государства не лучше и не хуже другого. Нужны и действительно существуют *практически ориентированные критерии*, позволяющие сравнивать различные подходы, отсекаать заведомо худшие варианты, фиксировать преимущества и недостатки каждого конкретного налога. Ни один из подобных критериев заведомо не является безукоризненным. Более того, они могут до некоторой степени противоречить друг другу. Ведь критерии призваны отразить как требования эффективности, так и требования справедливости, а они не совпадают между собой¹.

Коль скоро речь идет об оценке приемлемости определенного набора налогов, сумму доходов, которую они должны принести государству, естественно считать фиксированной. Тогда проблема состоит в том, чтобы собрать требуемую сумму при минимальных экономических и социальных издержках. Именно к подобной постановке задачи имеют наибольшее отношение критерии, которые рассматриваются в параграфах 6.6—6.10.

6.6 Относительное равенство налоговых обязательств

Первым следует рассмотреть критерий *относительного равенства налоговых обязательств*. Он непосредственно связан с идеей *справедливости* и предполагает

¹ Перечень этих критериев может определяться по-разному. Мы следуем их описанию, предложенному известным американским экономистом Дж. Стиглицем.

распределение налогов в соответствии с ясно выраженными и одобряемыми обществом подходами, а также отсутствие дискриминации.

Относительное равенство обязательств достигается за счет равенства по горизонтали и равенства по вертикали. *Равенство по горизонтали* означает, что с налогоплательщиков, находящихся в одинаковом положении, взимается одинаковый налог. *Равенство по вертикали* означает, что налоги, которые уплачиваются лицами, находящимися в разном положении, дифференцируются в соответствии с этим положением.

Коль скоро речь идет о равенстве по горизонтали и вертикали, ясно, что рассматриваемому принципу не отвечало бы возложение на всех членов общества налоговых обязательств, которые были бы количественно равны друг другу в абсолютном выражении. Требуется равенство *относительное*, которое определяется, сообразуясь с некими *шкалами*, соответствующими представлениям общества о справедливости.

Разумеется, ключевой вопрос состоит в том, как именно строить подобного рода шкалы, или, иными словами, как оценивать положение плательщика, с которым сопоставляется размер налога. Для этого используются два различных принципа.

Первый из них — *принцип получаемых выгод*. Согласно ему, платежи дифференцируются в соответствии с теми преимуществами, которые получает конкретный плательщик от деятельности государства, финансируемой за счет данного налога. Принцип получаемых выгод применяется по отношению к некоторым маркированным налогам. Например, в Российской Федерации, как и в ряде других стран, содержание, ремонт, реконструкция и строительство автомобильных дорог общего пользования осуществляется за счет специальных целевых платежей, которые концентрируются в федеральном и территориальных дорожных фондах. В России в эти фонды поступают налоги с реализации горюче-смазочных материалов, с пользователей автомобильных дорог, с владельцев транспортных средств и некоторые другие. Предполагается, что, например, те, кто расходует больше горючего, относительно больше получают от строительства дорог и поддержания их в хорошем состоянии.

Принцип получаемых выгод представляется достаточно естественным. Однако на практике он не является доминирующим. Его трудно реализовать, когда речь идет о немаркированных налогах. Некогда А. Смит писал, что богатые должны нести большее налоговое бремя, чем бедные, поскольку государство охраняет богатство и в большей степени заботится о привилегированных членах общества. Говоря современным языком, это была попытка применить принцип получаемых выгод к налогообложению имущества и доходов. Однако подобная аргументация несомненно уязвима, тем более что ныне во всех странах весьма существенная часть государственных средств целенаправленно расходуется на поддержку малообеспеченных.

Когда речь идет об общественных благах, выгоды, достигающиеся отдельному плательщику, зачастую трудно идентифицировать. Поэтому даже в отношении маркированных налогов применить рассматриваемый принцип не всегда легко. Например, в числе местных налогов в Российской Федерации имеются целевые сборы на содержание милиции, благоустройство территорий, на нужды образования и др. Не представляется возможным определить, насколько больше или меньше выгод от работы милиции получает отдельный налогоплательщик по сравнению с другими. В этой связи соответствующий маркированный налог дифференцируется по другому принципу.

Даже если принцип получаемых выгод применяется, фактически используется информация скорее об объемах потребления, чем о выгодах как таковых. Последние в соответствии с экономической теорией определяются не непосредственно количеством потребленного блага, а его полезностью. Наконец, принцип получаемых выгод заведомо непригоден, когда речь идет о налоговом финансировании перераспределительных программ. Сама их природа предполагает, что платежи и выгоды распределяются среди членов общества принципиально поразному.

В силу отмеченных обстоятельств большая часть налогов формируется на основе иного принципа, а именно *принципа платежеспособности*. Согласно этому принципу налоговое бремя должно распределяться в соответствии с экономическими возможностями плательщиков.

Впервые развернутое обоснование данного принципа было предложено Дж. С. Миллем, который при этом, во-первых, явным образом апеллировал к идее справедливости и, во-вторых, выдвигал концепцию “равной жертвы для общей цели”. Эта концепция существенно опирается на представление о том, что одна и та же денежная сумма имеет меньшую ценность для богатого, чем для бедного, так что неодинаковые по размеру платежи могут соответствовать субъективно одинаковым пожертвованиям на нужды общества со стороны индивидов, не равных по своему имущественному положению.

Принцип платежеспособности несомненно соответствует широко распространенным представлениям о справедливости. Это объясняет стремление применять данный принцип максимально последовательно. Однако на практике вряд ли возможно реализовать его безупречным образом, поскольку при тщательном анализе обнаруживается, что сам он не столь ясен, как представляется на первый взгляд.

Не говоря уже о том, что сопоставимость индивидуальных полезностей является весьма сильным допущением, концепция равной жертвы ведет к разным выводам в зависимости от того, имеется ли в виду равенство средних или предельных потерь. Кроме того, применительно к финансированию перераспределительных программ эта концепция фактически столь же неприложима, как и принцип получаемых выгод.

В силу этого принцип распределения налогов по способности платить воплощается в жизнь на основе сугубо политического выбора той или иной меры соответствия между размером дохода либо имущества, с одной стороны, и платежей в бюджет, с другой. Применяется ли в стране, например, пропорциональный или прогрессивный подоходный налог и насколько высоки его ставки, зависит от конкретных представлений о справедливости, получивших наибольшую политическую поддержку в тот или иной конкретный период. Например, в России верхняя ставка подоходного налога повышалась и составляет ныне 35%. В США до 1986 г. максимальная ставка подоходного налога достигала 50% (ранее — еще выше), а после проведенной в указанном году реформы уменьшилась до 34%.

Самостоятельную проблему составляет полнота учета платежеспособности. Относительно легче оценивать денежные доходы, чем доходы, поступающие в натуральной форме. Если последние не принимаются во внимание, то фактически стимулируются бартерные операции и предоставление работодателями работникам так называемых *побочных выгод* взамен повышения заработной платы. К разряду побочных выгод могут относиться, например, бесплатные обеды в заводской столовой, бесплатные оздоровительные, культурные, транспортные и иные услуги и т.п. Распространенность побочных выгод объясняется прежде всего именно тем, что их труднее обложить налогами, чем денежные выплаты. Однако налоговое законодательство, как правило, все же предусматривает тот или иной порядок обложения бартера и хотя бы некоторых наиболее распространенных типов побочных выгод.

В то же время еще сложнее обстоит дело с доходами, формируемыми в домашнем хозяйстве. При высоком налогообложении денежных доходов в форме подоходного налога или налога на добавленную стоимость выгоднее, например, готовить пищу или стирать белье дома, чем зарабатывать дополнительные деньги на приобретение соответствующих услуг. Между тем, строго говоря, уровень благосостояния, а значит, и способность платить налог не зависит от того, было ли конкретное благо куплено на рынке или произведено в домашнем хозяйстве.

Наконец, даже полный объем потребления материальных и нематериальных благ не дает исчерпывающей характеристики благосостояния человека. Так, самостоятельной ценностью обладает досуг. Допустим, некто предпочитает отказываться от прироста заработка во имя досуга. Можно ли с определенностью утверждать, что уровень благосостояния такого индивида заведомо ниже, чем у другого, который получает немного более высокий денежный доход, поскольку постоянно берется за сверхурочные работы, подрабатывает по выходным и т.п.? Отрицательный ответ на этот вопрос делает не вполне бесспорным тезис о том, что способность платить налоги, т.е. в определенной мере жертвовать факторами индивидуального благосостояния ради общественных нужд, соответствует размеру дохода или имущества.

Определенное значение с точки зрения способности платить налоги имеют также различия в размере *вынужденных расходов*. Так, если индивиду приходится затрачивать значительную часть заработка на оплату медицинских услуг, справедливо ли облагать его таким же подоходным налогом, как более здорового человека? Можно предположить, что, при прочих равных условиях, для последнего характерны как более высокий фактический уровень благосостояния (если сравнение вообще правомерно), так и более широкие возможности аллокации зарабатываемых средств. Обсуждение подобных вопросов переносится в практическую плоскость, когда речь идет о *налоговых льготах*. Так, в ряде стран расходы на лечение вычитаются из базы обложения подоходным налогом. Вместе с тем очевидно, что аргументы, используемые в рамках подобных дискуссий, теоретически уязвимы. Дает о себе знать неустранимая при сравнении экономического положения индивидов проблема сопоставимости значений их функций полезностей, и к тому же грань между вынужденными и прочими расходами можно проводить по-разному.

Принцип платежеспособности, как и принцип получаемых выгод, не позволяет выработать однозначные и универсальные рекомендации о построении налоговой системы. Это закономерно, поскольку иное означало бы строгую фиксацию некоторого представления о справедливости в качестве единственно возможного и неизменного. Однако принципы, о которых идет речь, ориентируют разработчиков налогов, требуя, в частности, обоснования четко определенных шкал налогообложения и исключая дискриминацию, например, по признакам пола, сословия, этнической или религиозной принадлежности и т.п. До того как названные принципы утвердились, подобная дискриминация в налогообложении была довольно обычным явлением.

6.7

Экономическая нейтральность

За счет относительного равенства обязательств может достигаться справедливость налогообложения. Не меньшее значение имеет его эффективность.

Существенна, в частности, эффективность самой деятельности по сбору налогов. Условиям ее обеспечения будет посвящен следующий параграф. Несомненно важна и эффективность использования собранных средств. Однако, когда речь идет о ней, фактически в центре внимания оказывается уже не налоговая система как таковая, а другая сторона государственных финансов — общественные расходы. Различные аспекты теории общественных расходов будут рассматриваться позднее. Но анализ эффективности налогообложения нельзя свести к тому, что непосредственно происходит с денежными суммами, подлежащими изъятию в

пользу государства. Центральным вопросом — влияние налогов на эффективность экономического поведения налогоплательщиков.

Очевидно, например, что высокий подоходный налог или налог на прибыль сдерживает экономическую активность. Это может послужить причиной неэффективного распоряжения ресурсами, которыми располагает общество в лице работников и предпринимателей, обязанных уплачивать соответствующие налоги.

Хозяйствующий субъект осуществляет аллокацию своих ресурсов, ориентируясь не только на сигналы рынка, но и на те сигналы, которые подает налоговая система. Если какой-либо вид деятельности или ее результат превращается в объект налогообложения, направлять ресурсы на эту деятельность становится менее выгодно. В итоге происходит *искажение экономической мотивации* субъекта.

Разумеется, государство не часто сознательно стремится подавать подобного рода сигналы. Они возникают как “побочное” следствие усилий по сбору средств для общественных нужд. При этом характер сигналов зависит от конкретного способа, которым мобилизуются средства. Иными словами, специфика искажений определяется тем, какие именно налоги используются государством.

В том, что это именно так, можно убедиться, рассмотрев пример ситуации, когда доход государства удается сформировать, не дав каких-либо импульсов снижению экономической активности налогоплательщика. Допустим, что каждый взрослый человек обязан уплатить в конце года фиксированную сумму налога, абсолютно не зависящую от имущественного и семейного положения, годового дохода, трудовой и инвестиционной активности и любых других факторов, на которые этот человек способен повлиять¹. Такой налог называется *аккордным*, или *паушальным*. Аккордное налогообложение сказывается на положении плательщика, делая его, при прочих равных условиях, беднее. Однако при этом не возникают сигналы, ориентируясь на которые плательщик мог бы целенаправленно изменить свое поведение, чтобы уменьшить размер налога. Искажения экономической мотивации не происходит. Соответственно аккордный налог является *неискажающим*.

Отметим, что аккордный налог не обязательно должен быть одинаковым для всех индивидов. Он может дифференцироваться, например, случайным образом или в зависимости от возраста и других признаков, не поддающихся изменению по воле плательщика. Однако размер получаемых выгод от деятельности, финансируемой налогом, равно как и способность платить, явно не относится к числу подобных признаков. Следовательно, аккордный налог заведомо не соответствует принципу относительного равенства обязательств. Следовательно, такой налог, будучи неискажающим, может быть, однако, отвергнут в качестве несправедливого.

¹ Речь идет о взрослом человеке и независимо от семейного положения, потому что, если бы, например, родители обязаны были уплачивать налог за детей, это могло бы, пусть даже в самой малой степени, повлиять на планирование семьи, которое с точки зрения экономической теории представляет разновидность аллокационного поведения.

Существуют ли неискажающие налоги помимо аккордного? Не порождает искажений налогообложение земельной собственности, если оно не зависит от конкретной отдачи земельного участка, вложений в повышение его плодородия, характера застройки и т.д. Если налог не настолько высок, чтобы побудить владельца продать землю, то налог мало чем отличается по своему действию от аккордного. Если же продажа состоится, то место одного владельца всего лишь займет другой. Значимое искажение возникло бы, только если налог устанавливается на уровне, который делает использование отдельных участков бесперспективным и побуждает владельцев бросать свою собственность.

Обратимся теперь к *искажающему налогообложению*, дабы проследить, что именно происходит с аллокационным поведением плательщика под воздействием мотивации, модифицированной налогом. Используем с этой целью пример налога, который применялся в Европе в эпоху абсолютизма. Речь идет о так называемом налоге на окна, т.е. о способе налогообложения строений по числу окон и дверей. Этот способ прост и на первый взгляд удобен, поскольку соответствует принципу платежеспособности. В самом деле, размер здания может служить неплохим показателем обеспеченности его владельца, а чем больше здание, тем при прочих равных условиях больше окон и дверей оно имеет. Однако налог породил тенденцию строить дома с небольшим числом окон, т.е. нарушение предполагаемых прочих равных условий.

Допустим, в течение 20 лет государство собирало с помощью налога на окна одну и ту же сумму. Представим себе, что эта сумма ежегодных поступлений зафиксирована и в дальнейшем государство собирает ее же, но иным способом, а именно посредством аккордного (неискажающего) налога. Еще через 20 лет государство располагало бы теми же средствами, что прежде, тогда как положение налогоплательщиков улучшилось бы по сравнению с ситуацией когда взимался налог на окна.

Теперь люди жили бы в более освещенных и привлекательных помещениях. Таким образом, налог на окна предполагает неиспользованную возможность Парето-улучшения. Иными словами, при его наличии аллокация ресурсов не является оптимальной. В данном случае при строительстве дома его владелец отказывался от наиболее эффективной аллокации (от наилучшего, с точки зрения его потребительских предпочтений, проекта), чтобы избежать чрезмерно высокого налога. Налогоплательщик сберегал деньги, но жертвовал комфортом¹.

Пример налога на окна позволяет уловить три момента. *Искажающее действие налога в конечном счете воплощается в изменении уровня аллокационной эффективности.* Изменение происходит потому, что относительное уменьшение

¹ В качестве столь же курьезного примера искажающего налогообложения способен фигурировать известный в истории России налог на бороды, введенный Петром I. Платежа можно было избежать, пожертвовав привычной внешностью. Но этот пример несколько более сложен, так как искажающее действие в данном случае было намеренным, и введение налога преследовало не только сугубо фискальные, но и "воспитательные" цели.

налоговых выплат достигается за счет отказа от наиболее привлекательных вариантов потребления или производства, которые отвечали бы предпочтениям субъекта при отсутствии налога. Отказ предполагает замены в структуре производства и потребления; например, дом с большим числом окон приходится заменять домом с малым числом окон, и при прочих равных условиях несколько уменьшается спрос на стекло относительно спроса на кирпич.

Итак, искажающий налог можно определить как налог, влияющий на аллокационную эффективность. Вообще говоря, влияние может быть не только негативным, но и позитивным. Так, если имеет место неоптимальная аллокация ресурсов, обусловленная значительными отрицательными экстерналиями, налогообложение, в принципе, способно изменить положение к лучшему. В частности, специальный налог на предприятия, загрязняющие атмосферу, может мотивировать сокращение вредных выбросов. Назначение подобного налога — предотвращать отклонения индивидуальных издержек от общественных. Налог, выполняющий эту функцию, называется *корректирующим*. Он побуждает отказываться от той аллокации, выгоды которой обусловлены изъяном рынка.

Корректирующие налоги в ряде случаев используются на практике, но их удельный вес в налоговых поступлениях невелик. С одной стороны, точно оценить расхождения между индивидуальными и общественными издержками, а значит, и подобрать адекватный масштаб корректировки, крайне трудно. С другой стороны, для финансирования общественного сектора недостаточно одного лишь корректирующего налогообложения. Прочие же искажающие налоги снижают эффективность аллокационных решений. Следовательно, в общем случае желательно, чтобы искажающее действие налогообложения было минимальным.

Отсутствие или относительная слабость искажающего воздействия называется *экономической нейтральностью налогообложения* (соответственно абсолютной или относительной). Нейтральность, по существу, означает, что вмешательство государства в данном случае, хотя и ограничивает возможности плательщиков, изымая у них часть средств, все же оставляет доступными те варианты поведения, которые характеризуются наивысшей аллокационной эффективностью. При искажающем налогообложении вмешательство побуждает плательщиков отказываться от этих вариантов.

6.8

Организационная простота

При прочих равных условиях, эффективность налогообложения тем выше, чем ниже *издержки сбора налогов*. Затраты на обслуживание налоговой системы складываются, во-первых, из расходов на содержание налоговой службы, во-вторых, из затрат времени и средств плательщиков, требующихся для выполнения

налоговых обязательств, включая перечисление средств в бюджет и документирование соответствующих действий, и, в-третьих, из расходов на оплату услуг налоговых консультантов, адвокатов и других лиц, обеспечивающих квалифицированную трактовку налогового законодательства и разрешение конфликтов, которые возникают в ходе его применения. Каждый из этих компонентов тем значительнее, чем сложнее налоговая система.

Так, административные издержки функционирования налоговой службы зависят не только от внутренней организации ее работы, но прежде всего от тех конкретных задач, которые ей приходится решать. Если бы, например, основная часть доходов государства формировалась за счет аккордного налога, взимаемого раз в год со всех граждан в одинаковом размере, то сбор средств предполагал бы только идентификацию плательщиков и не требовал больших затрат. Если же речь идет, например, о налоге на прибыль, то необходимо обеспечивать надежность оценки налогооблагаемых сумм, адекватность исчисления и полноту взимания налога. На практике это представляет непростую задачу и порождает значительные издержки.

Затраты, обеспечивающие сбор налогов, не ограничиваются расходами на содержание налоговой службы. Ведение бухгалтерского учета в организациях обусловлено не только их собственными потребностями, но в немалой степени и требованиями, связанными с налоговыми обязательствами. Соответственно часть затрат на бухгалтерский учет входит в состав издержек налогообложения. Очевидно, эти затраты тем больше, чем сложнее исчисляются налоги. С необходимостью документировать налоговые обязательства во многом связана обязательная установка кассовых аппаратов на предприятиях розничной торговли и т.п.

Если налоговая система громоздка и особенно если она допускает многообразные варианты поведения, позволяющие уменьшать обязательства плательщиков, последние предъявляют спрос на услуги налоговых консультантов. Возникает также основа для таких конфликтов между налогоплательщиками и налоговыми службами, которые требуют разрешения в судебном порядке. Все это порождает дополнительные расходы.

Особую сложность налогообложению придают разнообразные льготы. Как отмечалось выше, их введение чаще всего обосновывается соображениями справедливости. Иногда льготы ориентированы также на создание предпосылок для повышения эффективности. Это касается, например, налогового стимулирования инвестиций. При всех обстоятельствах льготы усложняют, а следовательно, удорожают исчисление налогов и проверку правильности их уплаты.

Тот аспект эффективности налогообложения, который связан с “внутренним” построением налоговой системы, обозначается термином “*организационная простота*”. При прочих равных условиях, чем проще налоговая система, тем с меньшими издержками формируются доходы государства.

Гибкость налогообложения

Термином “гибкость” обозначается адекватность налогообложения динамике макроэкономических процессов.

В первой главе учебника говорилось о том, что государственные финансы, в том числе налоги, призваны выполнять наряду с аллокационной и распределительной также стабилизационную функцию. Судить о гибкости того или иного налога — значит, по существу, оценивать его с позиций последней функции.

Разумеется, изменения ставок любого налога способны играть определенную роль в стабилизационной политике, поскольку они сказываются на агрегированном спросе. Отсюда, однако, не следует, что все возможные варианты построения налоговой системы равноценны с точки зрения стабилизационной функции. С позиций поддержания равновесия особенно привлекательны налоги, которые автоматически (без специальных решений по пересмотру ставок, льгот и т.п.) реагируют на сдвиги в макроэкономической ситуации. Налог гибок в той мере, в какой ему свойственна подобная реакция.

Гибкие налоги функционируют как встроенные стабилизаторы. Допустим, например, что налог на прибыль построен таким образом, что платежи в бюджет растут (или снижаются) вдвое быстрее налогооблагаемой базы. Тогда в фазе подъема налог в определенной степени сдерживает “перегрев” экономики, увеличиваясь опережающим темпом по сравнению с доходностью инвестиций. Вместе с тем, когда доходность начинает снижаться, рассматриваемый налог сокращается быстрее, чем прибыль, и это в некоторой степени отодвигает или даже предотвращает кризис.

Гибкость налога зависит не только от характера налоговых обязательств как таковых, но и от их надлежащей синхронизации с макроэкономической динамикой. Пусть, например, экономическая конъюнктура была благоприятной в течение трех кварталов, а в четвертом наступил кризис. Если налог на прибыль, о котором шла речь выше, взимается один раз в год по итогам прошедших двенадцати месяцев, то может случиться так, что предпринятиям придется осуществить большие выплаты государству именно тогда, когда они наименее к этому способны. В подобных обстоятельствах налог оказал бы дестабилизирующее действие.

Гибкость относится к тем характеристикам налогов, которые имеют отношение к эффективности налоговой системы.

Прозрачность налоговой системы

Как было показано в гл. 5, процессы общественного выбора протекают таким образом, что даже вполне демократическое законодательство не гарантирует полного подчинения политики государства интересам типичного рядового избирателя. В большой степени это объясняется феноменом рационального неведения. Кардинального решения данной проблемы не существует. Вместе с тем очевидно, что, при прочих равных условиях, предпочтительно такое институциональное устройство общественного сектора, в том числе налогообложения, при котором политика максимально прозрачна. Имеется в виду, что ее содержание и последствия могут быть в достаточной степени понятны избирателю-налогоплательщику, даже если он не обладает специальными знаниями и не затрачивает значительных усилий на сбор соответствующей информации.

Каждый индивид непосредственно ощущает, какое влияние оказывают на него изменения ставок подоходного налога. В то же время эмпирически доказано, что последствия изменений ставок налога на добавленную стоимость или акцизов воспринимаются, как правило, не столь отчетливо. Что же касается, например, налогообложения прибыли, то для рядового налогоплательщика обычно не ясна связь между размером налога и инвестиционной активностью, а следовательно, влияние налога на экономический рост и предложение рабочих мест. Довольно типична ситуация, когда человек, выступая категорически против любого повышения налогов на заработную плату, готов поддержать резкое увеличение налога на прибыль, хотя первое грозило бы ему лишь умеренным сокращением дохода, а второе — банкротством работодателя и потерей заработка. Таким образом, налоги различаются по *степени прозрачности*.

При прочих равных условиях, профессиональные политики, бюрократия и влиятельные группы специальных интересов тем более автономны по отношению к большинству избирателей, чем менее прозрачна налоговая система, на основе которой финансируются государственные расходы. Если налоги не прозрачны, расходы легко увеличивать сверх оптимального уровня. Прозрачность — это, по сути, ключевая предпосылка *политической контролируемости налогов* со стороны основной массы их плательщиков.

Прозрачность до некоторой степени связана с организационной простотой, поскольку сложная налоговая система с многочисленными льготами особенно трудна для восприятия. Однако организационная простота представляет ценность прежде всего для тех, кто собирает налоги, а прозрачность — для тех, кто их платит. Интересы налогоплательщиков и налоговых служб не всегда непосред-

венно совпадают. Так, с точки зрения организации простоты подоходный налог на физических лиц не имеет преимуществ перед налогом на прибыль, а с точки зрения прозрачности первый, как было показано, предпочтительнее второго.

Вместе с тем наиболее прозрачный налог, разумеется, необязательно является наиболее справедливым или эффективным. При построении налоговой системы критерий прозрачности может и должен учитываться лишь наряду с другими критериями, охарактеризованными выше.

6.11

Соотношение критериев

Не существует налога, который идеально соответствовал бы всем описанным критериям одновременно. Как уже отмечалось, это в конечном счете связано с тем, что критерии отражают несводимые друг к другу принципы экономической эффективности и справедливости.

Сравним, например, аккордный налог и прогрессивный подоходный налог (см. табл. 6.5). По всем критериям, кроме последнего, этим налогам соответствуют, по сути, противоположные оценки. Подобное положение типично.

Таблица 6.5. Соответствие отдельных налогов разнородным критериям

<i>Критерии</i>	<i>Аккордный налог</i>	<i>Прогрессивный подоходный налог</i>
Относительное равенство	Не соответствует	Может соответствовать
Нейтральность	Соответствует	Не соответствует
Организационная простота	Соответствует	В целом не соответствует
Гибкость	Не соответствует	Может соответствовать
Прозрачность	Соответствует	В целом соответствует

Когда на практике осуществляются изменения в налоговой системе, относительная значимость того или иного критерия, точнее, ассоциирующихся с ним политических соображений, во многом зависит от специфической ситуации в конкретной стране. Так, общество может, с одной стороны, по-разному истолковывать относительное равенство обязательств, а с другой — с разной степенью жесткости настаивать на его соблюдении. В обществе, в котором традиция отдает предпочтение принципу служения граждан государству, критерий прозрачности играет меньшую роль, чем в обществе, в котором естественным считается прежде

всего обслуживания государством своих граждан. Организационная простота налогообложения особенно значима для стран, в которых по техническим или иным причинам плохо налажен учет доходов, а уклонение от налогов не считается зазорным. Такие страны, в частности, относительно больше используют косвенное налогообложение по сравнению с непосредственным обложением доходов, даже если это происходит в ущерб прозрачности, а нередко также и экономической нейтральности.

Рассмотренные критерии позволяют выявлять и систематически анализировать достоинства и недостатки каждого налога и налоговой системы в целом. Определение контуров этой системы всегда предполагает некий компромисс, достигаемый на основе политического выбора. Однако именно объективные критерии делают этот выбор осмысленным, хотя ни один из них не предопределяет однозначно его результатов.

Ключевые понятия

- Налоги
- Налоговые обязательства
- Бюджет
- Внебюджетные фонды
- Налоговые и неналоговые поступления
- Государственное предпринимательство
- Прямые и косвенные налоги
- Маркированные и немаркированные налоги
- Специфические и стоимостные налоги
- Прогрессивные, регрессивные и пропорциональные налоги
- Предельная и средняя норма налогообложения
- Критерии оценки налоговых систем
- Относительное равенство налоговых обязательств
- Равенство по горизонтали и вертикали
- Принцип получаемых выгод
- Принцип платежеспособности
- Побочные выгоды
- Вынужденные расходы
- Налоговые льготы

- Искажающие и неискажающие налоги
- Аккордный (паушальный) налог
- Корректирующий налог
- Экономическая нейтральность налогообложения
- Организационная простота налогообложения
- Издержки сбора налогов
- Гибкость налогообложения
- Прозрачность налоговой системы

Вопросы к главе

1. Почему налоговые поступления доминируют в структуре государственных доходов?
2. Какие источники играют в России ведущую роль в формировании государственных доходов?
3. Каковы основные тенденции изменения структуры государственных доходов в России за годы рыночных реформ?
4. В какой степени схожи структуры государственных доходов России и стран со сформировавшейся рыночной экономикой?
5. Какие из основных российских налогов относятся к прямым, а какие — к косвенным?
6. В чем заключаются сравнительные преимущества и недостатки маркированных и немаркированных налогов?
7. Чем специфический налог отличается от стоимостного?
8. Может ли налог, ставка по которому составляет 10% к цене товара, быть прогрессивным или регрессивным?
9. Какие соотношения предельной и средней норм налогообложения характерны для прогрессивных, пропорциональных и регрессивных налогов?
10. Если на всех граждан возложена обязанность выплачивать в виде налога одинаковую сумму, будет ли такой налог отвечать требованиям равенства по горизонтали и вертикали?
11. Почему дифференциация налогов не может базироваться только на принципе получаемых выгод?
12. Какие обстоятельства затрудняют применение принципа платежеспособности для дифференциации налогообложения?

13. Представьте себе, что некий индивид с целью избежать налога на окна решил поселиться в доме без окон, что позволяет ему на законном основании не осуществлять платежей в пользу государства. Имеет ли место в этом случае искажающее действие налога?
14. Какие налоги являются неискажающими и почему?
15. К каким действиям прибегает типичный налогоплательщик в ответ на искажающее налогообложение?
16. Какие виды издержек позволяет снижать организационная простота налогообложения?
17. Способен ли быть гибким регрессивный налог?
18. В чем сходны и в чем различны критерии организационной простоты и прозрачности?
19. Почему невозможно исчерпывающим образом оценить налоговую систему, не прибегая к таким критериям, между которыми имеются противоречия?

ПЕРЕМЕЩЕНИЕ НАЛОГОВОГО БРЕМЕНИ

В главе рассматриваются процессы перемещения налогового бремени и сферы действия налогов, формирующиеся в результате этих процессов.

Общее представление о перемещении налогового бремени дается в стандартном курсе микроэкономики. В данной главе коротко резюмируются соответствующие основные положения, после чего несколько подробнее рассматривается, как происходит перемещение бремени на монополизированных рынках. Затем предметом анализа становятся сферы действия налогов на доходы и капитал.

Наибольшее внимание уделяется проблемам, связанным с определением сфер действия налогов в контексте общего равновесия. Этой проблематике посвящены заключительные параграфы данной главы.

7.1

Сфера действия налога

Налоговые обязательства, возлагаемые на плательщика, далеко не всегда идентичны реальному *налоговому бремени*, которое он вынужден нести. Причина в том, что налог модифицирует экономическое поведение индивидов и организаций.

Так, если продавцы товара сталкиваются с обязательством уплачивать акциз, это сказывается на их функциях издержек, а следовательно, и на предложении данного товара. В результате для покупателей может возникнуть существенно новая рыночная ситуация, хотя с точки зрения формальных обязательств, которые устанавливаются законом, покупателей данный налог не касается. При известных обстоятельствах подобный налог способен повлиять на экономическое положение покупателей даже в большей степени, чем на положение продавцов, несмотря на то, что платят его последние.

Совокупность индивидов, на которых фактически ложится бремя налога, т.е. тех, чье положение при прочих равных условиях ухудшается в связи с введением данного налога, представляет собой *сферу действия налога*. Под ухудшением положения понимается снижение значения функции индивидуальной полезности. Оговорка относительно прочих равных условий важна, поскольку в стороне остаются вопросы о том, для чего предназначены суммы, собираемые с помощью налога, и как они используются. Не исключено, например, что лицо, на которое легла значительная часть налогового бремени, в конечном итоге выиграло в связи с тем, что за счет налога произведены некие значимые для этого лица общественные блага. Однако в данной главе и трех последующих, концентрируя внимание на налогообложении как таковом, мы отвлекаемся от распределительных последствий *расходования* общественных средств, равно как и от его эффективности.

К сфере действия налога относятся именно *индивиды, люди*, хотя налоговые обязательства в значительной части ложатся на предприятия и других юридических лиц. В самом деле, речь идет о том, как *в конечном счете* распределяется налоговое бремя. За изменением экономического положения предприятия или организации в итоге следует положительный или отрицательный прирост благосостояния тех или иных людей, в том числе их собственников и работников.

Постановка вопроса о том, на кого налоговое бремя ложится в конечном счете, предполагает проведение анализа преимущественно в контексте *общего равновесия*. Однако, как будет показано далее, это связано с весьма значительными сложностями. Вместе с тем понимание ситуации с позиций общего равновесия вряд ли возможно без предварительного анализа с точки зрения частичного равновесия, когда внимание фокусируется на конкретном рынке.

Именно на рынках происходит *перемещение налогового бремени*, которое приводит к расхождению между законодательно устанавливаемой *сферой налоговых обязательств* (кругом плательщиков) и экономической *сферой действия налога*. В основе механизма перемещения лежит *взаимозависимость* участников рынка. Налогоплательщик в отличие от государства не вправе принудить других лиц разделить свои обязательства, но он волен менять совокупность добровольных соглашений (сделок), в которые вступает. Делая это, он, естественно, руководствуется собственными интересами. Если вследствие налогообложения какие-либо сделки

станоятся для него невыгодными и он в состоянии от них отказаться, такие сделки остаются незаключенными. В результате *проигрывают потенциальные партнеры*, интересам которых, в принципе, отвечали бы эти сделки.

Налогоплательщик, отказываясь от действий, которые повлекли бы принятие налогового бремени, в той или иной степени избегает ухудшения своего положения и в то же время косвенно ухудшает положение тех, для кого эти действия представляли бы интерес. Например, производители подакцизного товара могут счесть выгодным для себя сократить объем его продаж, что невыгодно лицам, заинтересованным в приобретении данного товара. Сокращение уменьшает налоговое бремя для производителей, но обуславливает вовлечение потребителей в сферу действия акциза. Таким образом, перемещение налогового бремени не сознательный волевой акт отдельного лица, а результат изменения рыночных условий.

Способность полностью или частично покинуть сферу действия налога, перемещая бремя на других лиц, очевидно, зависит от *гибкости экономического поведения*. Гибкость проявляется в том, чтобы без больших потерь сокращать свое участие в сделках, выгодность которых уменьшается в связи с налогообложением. Такого рода гибкость предполагает готовность замещать налогооблагаемые товары, услуги, ресурсы, виды деятельности другими. Если под влиянием налога какой-либо рынок становится менее привлекательным, то, при прочих равных условиях, наибольшие потери несет та из сторон, которой труднее сократить свою активность на данном конкретном рынке, в некоторой степени перенеся ее на другие. Отсюда *связь перемещения налогового бремени на конкурентном рынке с эластичностями спроса и предложения*, известная читателю из курса микроэкономики.

Практически любой налогоплательщик участвует в рыночных взаимодействиях и в качестве покупателя, и в качестве продавца. Если он под воздействием налога сокращает покупки, налоговое бремя перемещается *назад*, т.е. на его рыночных партнеров-продавцов. Если сокращение касается продаж, то бремя перемещается *вперед*, на рыночных партнеров-покупателей.

Часто и то и другое происходит одновременно. Например, после введения акциза производители подакцизного товара, вполне вероятно, уменьшат его предложение и сократят спрос на специализированный труд, используемый при изготовлении данного товара. Первое непосредственно повлечет повышение цены на товар, т.е. перемещение налогового бремени вперед, на покупателей, а второе — снижение заработной платы, т.е. перемещение бремени назад, на поставщиков ресурсов, в данном случае труда. Какой из этих процессов окажется преобладающим, зависит от конкретных характеристик рынков труда и подакцизного товара.

Исследование сфер действия налогов имеет очевидное практическое значение. Имея дело с введением или отменой налога либо изменением его ставки, важно отчетливо представлять себе распределительные последствия предприни-

маемых действий. При этом необходимо сознавать, что информации о налоговых обязательствах, которую можно почерпнуть, анализируя законодательство, в большинстве случаев явно недостаточно. Требуется *анализировать рынки*.

Перемещение налогового бремени способно существенно менять относительное положение поставщиков разных факторов производства, прежде всего труда и капитала, а в конечном итоге — относительные уровни благосостояния различных социальных слоев, отраслевых и региональных общностей и даже поколений. В самом деле, формирование сфер действия налогов сказывается на доступности всевозможных товаров и рабочих мест, трудовой и инвестиционной активности.

7.2

Перемещение налога на конкурентном рынке товара

Коротко напомним, как происходит перемещение бремени акциза на конкурентном рынке. Пусть некий товар, кривые спроса (D) и предложения (S) которого представлены на рис. 7.1, обложен налогом в размере t руб. на единицу продаж.

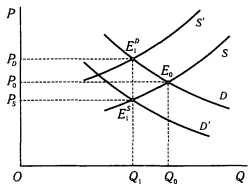


Рис. 7.1

Если налоговое обязательство возложено на продавцов, ему соответствует перемещение линии S вверх на расстояние t в положение S' ; если обязательство несут покупатели, этому соответствует перемещение линии D вниз на ту же величину в положение D' . Под воздействием налога исходное равновесие E_0 и цена P_0 заменяются новыми.

Когда налог платят продавцы, равновесие E_1^D достигается в точке пересечения линий S' и D . Ему соответствует «цена покупателей» P_D , определяющая их реальные расходы, а следовательно, покрывающая t наряду с издержками продавцов. Когда налогом непосредственно облагаются покупатели, они платят на рынке лишь «цену продавцов» P_S , которая не включает t , а равновесие достигается в точке E_1^S , в которой пересекаются S и D' . Однако налог государству покупатели платят отдельно, так что фактически единица товара обходится им в $P_S + t$.

Независимо от того, на какую из сторон возложены налоговые обязательства, посленалоговое равновесие достигается при таком объеме продаж Q_1 , при котором расстояние между S' и D' соответствует t . Такое значение Q — единственное, коль скоро функции спроса и предложения монотонны. Следовательно, именно размер налога определяет изменение объема продаж ΔQ , а точки E_1^D и E_1^S находятся на одном и том же перпендикуляре к оси абсцисс.

Распределение налогового бремени между продавцами и покупателями определяется соотношением абсолютных величин ΔP_D и ΔP_S , где $\Delta P_D = P_D - P_0$, а $\Delta P_S = P_S - P_0$. Из предыдущих рассуждений ясно, что вопрос о том, кто непосредственно платит налог, при этом не имеет значения¹. На рис. 7.1 первый из соответствующих отрезков больше второго. Причина, очевидно, в том, что линия D в данном случае круче линии S . Содержательно это означает относительно большую гибкость рыночного поведения продавцов по сравнению с покупателями. Более строго та же мысль может быть выражена следующим образом: на участке $Q_0 Q_1$ спрос эластичнее по цене, чем предложение.

Чтобы пояснить этот тезис, допустим, что изменения, вызываемые налогообложением, достаточно малы, чтобы считать соотношения приростов (разностей) равными соотношениям соответствующих дифференциалов².

$$P_D - P_S = t. \text{ Следовательно, } dP_D - dP_S = dt.$$

Введем обозначения: $D_P = dQ/dP_D$, $S_P = dQ/dP_S$. Изменения Q обусловлены сдвигами кривых спроса и предложений, эквивалентны друг другу. Будем в этой связи считать, что $D_P dP_D = S_P dP_S = S_P(dP_D - dt)$. Следовательно: $D_P dP_D = S_P dP_D - S_P dt$, или $dP_D(S_P - D_P) = S_P dt$.

Преобразуем последнее равенство: $dP_D/dt = S_P/(S_P - D_P)$. Поделив числитель и знаменатель правой части на Q/P , получим: $dP_D/dt = e_S/(e_S - e_D)$, где e_S и e_D — эластичности соответственно предложения и спроса.

$$\text{Аналогично получаем, что } dP_S/dt = e_D/(e_S - e_D).$$

Итак, производные “цен покупателей и продавцов” по ставкам налога определяются величинами эластичности спроса и предложения.

Следует подчеркнуть, что для продавцов существенна величина P_S . Она совпадает с P_0 , когда $dP_S/dt = 0$, а это происходит, когда $e_D = 0$. Иными словами, при абсолютно неэластичном спросе все налоговое бремя ложится на потребителя. Из полученных равенств легко выводятся также известные из курса микроэкономики варианты распределения налогового бремени при абсолютно эластичном спросе, абсолютно неэластичном и абсолютно эластичном предложении.

Вместе с тем хорошо видно, что и в общем случае *преимущество в эластичности благоприятствует перемещению налогового бремени*.

¹ Некоторые оговорки по этому поводу будут сделаны далее.

² Далее мы следуем схеме рассуждений, предложенных в: Nicholson W. Microeconomic Theory. Basic Principles and Extensions. 5th ed. Fort Worth: Dryden Press, 1992. P. 439–440.

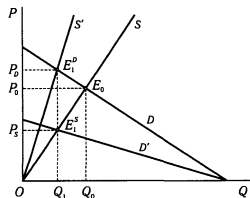


Рис. 7.2

Сохраняется ли в силе этот вывод, если налог является не специфическим, а стоимостным? Обратимся к рис. 7.2, все обозначения на котором соответствуют обозначениям на рис. 7.1. На новом рисунке изображена ситуация, когда в доход государства поступает половина всех средств, расходуемых потребителями на облагаемый налогом товар. Это можно изобразить поворотом линии спроса D в положение D' или линии предложения S в положение S' , но так, чтобы P_D оказалось вдвое больше P_S . Аналогично можно изобразить налог с иной процентной ставкой. Ясно, что *распределение налогового бремени между продавцами и покупателями по-прежнему определяется соотношением абсолютных величин DP_D и DP_S* . Оно, в свою очередь, зависит от соотношения эластичностей спроса и предложения, а не от того, как именно исчисляется налог.

При использовании стоимостного налогообложения имеется, впрочем, одна особенность. Если налог уплачивает продавец, то налоговые обязательства (процентная ставка τ) определяются по отношению к P_D , а если покупатель — то по отношению к P_S . Естественно, одному и тому же значению разности $(P_D - P_S)$, т.е. налога, фактически уплачиваемого за единицу товара, соответствуют разные значения τ в зависимости от того, кто находится в сфере налоговых обязательств. Чтобы собрать одну и ту же сумму, государству необходимо установить более высокую долю отчислений от “цены продавцов”, чем от “цены покупателей”. Очевидно, однако, что это не меняет выявленной закономерности, которая касается *распределения* налогового бремени, иными словами, *соотношения его долей, которые принимают на себя продавцы и покупатели*.

Вопрос о том, кто должен непосредственно уплачивать налог, часто приобретает политическую остроту. Так, во многих странах платежи по пенсионному, медицинскому и иному общественному страхованию осуществляют как работодатели, так и сами работники, причем пропорции, в которых эти платежи распределяются между сторонами, неизменно являются предметами жесткой дискуссии. Причина в том, что доли платежей, устанавливаемые законом, обычно воспринимаются как доли соответствующих сторон в реальном налоговом бремени. Между тем совпадение сферы налоговых обязательств с экономической сферой действия налога возможно лишь случайно. В действительности решающее значение имеют, как мы видели, характеристики рынков и влияние налога на рыночное поведение.

Допустим, например, что эластичность предложения определенного вида труда уступает эластичности спроса на него. На практике такая ситуация встречается отнюдь не редко. Тогда преобладающая часть экономического бремени платежей по общественному страхованию ложится на работников¹, даже если формально плательщиками выступают исключительно работодатели. В самом деле, необходимость вносить платеж относительно снижает спрос на труд, что негативно сказывается на занятости и заработной плате.

Вместе с тем *перемещение налогового бремени не происходит мгновенно*. В частности, сложное институциональное оформление рынка труда сдерживает быстрые изменения занятости и особенно снижение номинальной заработной платы (при прочих равных условиях, инфляция облегчает перемещение налогового бремени, если, конечно, отсутствуют эффективные процедуры индексации). Рынок труда и многие другие реально существующие рынки далеко не во всем похожи на описанный в данном параграфе идеальный конкурентный рынок, который без промедления и издержек реагирует на налогообложение адекватными сдвигами в спросе и предложении. Именно поэтому политические дискуссии, подобные той, которая касается платежей по страхованию работников, имеют определенный практический смысл.

Если, однако, рынок все же имеет достаточно выраженные черты конкурентного, на нем неизбежно проявляется тенденция к распределению налогового бремени в соответствии с описанной выше закономерностью. По мере того как поведение участников рынка адаптируется к налогу, эта тенденция дает о себе знать все сильнее.

7.3

Перемещение налога на монополизированном рынке

Коль скоро сфера действия налога формируется под влиянием характеристик рынков, естественно предположить, что барьеры на пути конкуренции существенно сказываются на перемещении налогового бремени.

На первый взгляд рыночная власть должна гарантировать монополисту перемещение налогового бремени на контрагентов. Однако, в принципе, это не так.

¹ Точнее, на тех, кто предлагает соответствующий вид труда на рынке. Не обязательно каждый из них находит нанимателя. Часть бремени может лечь на тех, кто в результате изменений в налогообложении утрачивает работу.

Как и на конкурентном рынке, решающее значение имеет *гибкость экономического поведения*, т.е. способность без значительных потерь переходить под влиянием налога в адекватную ему новую точку равновесия. Если монополист, в полной мере использовав преимущества своего положения до введения налога, не имеет возможности выбрать относительно равноценную ситуацию после его появления, он вынужден нести налоговое бремя. Для монополиста гибкость — это способность менять объем продаж (выпуска) в достаточно широком диапазоне при относительно небольших сдвигах в уровне предельных издержек. Данное свойство представляет собой аналог эластичного предложения на конкурентном рынке.

Когда на рынок поступает уникальное произведение искусства или участок земли с присущими ему неповторимыми особенностями, продавец занимает монопольное положение. Однако диапазон вариантов рационального поведения для него весьма узок: можно либо продать товар по максимальной из приемлемых для покупателей цен, либо не продавать его вовсе. Если, например, покупатель приобретает картину на аукционе, он руководствуется собственной готовностью платить за это произведение независимо от распределения выручки между продавцом и государством. Покупатель в любом случае платит то, что считает допустимым для себя максимумом (предполагается конкуренция между покупателями). Однако при отсутствии налога вся сумма достается продавцу, а если налог введен, часть денег поступает в доход государства. Единственное, что может сделать продавец, реагируя на конкретную величину налога, — это снять картину с аукциона.

Монополист, продающий уникальный товар, стоит перед выбором: или полностью принять на себя налоговое бремя, или покинуть рынок. Сфера действия налога формируется в данном случае так же, как при абсолютно неэластичном предложении на конкурентном рынке.

Однако и весьма значительная гибкость экономического поведения сама по себе не обеспечивает монополисту возможность покинуть сферу действия налога.

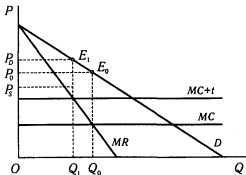


Рис. 7.3

Перемещение налогового бремени зависит не только от него, но и от поведения его контрагентов. Чтобы убедиться в этом, рассмотрим ситуацию, когда предельные издержки монополиста постоянны, что в некотором смысле эквивалентно абсолютно эластичному предложению.

Допустим, что функция спроса линейна (см. рис. 7.3, на котором MC — линия предельных издержек, а MR — линия предельного дохода, остальные обозначения соответствуют введенным ранее). Предполагается, что монополист должен

платить специфический налог в размере t на единицу продаж, так что линия предельных (и средних) издержек смещается на t денежных единиц вверх по положение $MC + t$.

Известно, что, если линия спроса D — прямая, то тангенс угла ее наклона к оси абсцисс вдвое меньше, чем угла наклона линии MR . Иными словами, по мере изменения объема продаж Q цена P изменяется вдвое медленнее, чем предельный доход. В состоянии равновесия $MR=MC$. При переходе от доналогового равновесия к посленалоговому величины MC и MR увеличиваются на t , а P , следовательно, вдвое меньше.

Итак, при линейной функции спроса прирост цены, по которой осуществляет продажи монополист, покрывает только половину прироста его предельных (и средних) издержек, обусловленного налогом. Это происходит несмотря на то, что линия предельных издержек горизонтальна. Таким образом, монополисту удается переместить на покупателей лишь половину налогового бремени.

Вынужденный под воздействием налога отказываться от наиболее предпочтительного доналогового равновесия E_0 , монополист стремится повысить цену, чтобы покрыть дополнительные издержки. Для этого он вынужден сокращать объем продаж, что в данном случае означает переход на все более эластичные участки линии спроса. В результате возможности перемещения налогового бремени ограничиваются. "Цена покупателей" P_D выше доналоговой цены P_0 , но "цена продавца" P_S — ниже P_0 .

Что происходит, если сдвиг точки равновесия на более эластичные участки кривой спроса не имеет места? Представим себе монополизированный рынок,

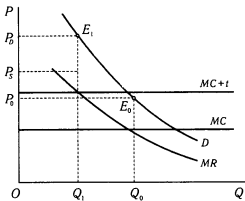


Рис. 7.4

функция спроса на котором характеризуется постоянной эластичностью по цене. При этом MC будем по-прежнему считать постоянными и рассмотрим последствия введения специфического налога в размере t (см. рис. 7.4, обозначения на котором такие же, как на рис. 7.3).

Как известно, $MR = P(1+1/e_D)$. Естественно полагать, что $e_D < -1$. Иными словами, речь идет о нормальном товаре, а монополист выбирает такую точку равновесия, чтобы предельный доход был как минимум неотрицательным¹. Обозначим сумму $(1+1/e_D)$ символом z . Очевидно, $0 < z < 1$. Поскольку в состоянии

¹ Если бы выполнялось условие $0 > e_D > -1$, то $1/e_D < -1$, а следовательно, $(1+1/e_D) < 0$. Тогда и $MR = P(1+1/e_D) < 0$.

равновесия $MR = MC$, прирост Δz под влиянием налога составляет t , а прирост цены ΔP равен t/z . Следовательно, при постоянной эластичности спроса цена на монополизированном рынке возрастает больше, чем на величину налога.

На рис. 7.4 этому соответствует “раструб”, образуемый кривыми спроса и предельного дохода. Кривые расходятся тем больше, чем ближе z к нулю, иными словами, чем ниже эластичность спроса. Таким образом, отсутствие свободы маневра у покупателей обуславливает резкое ухудшение их положения под воздействием налога.

Коль скоро “цена покупателей” P_D увеличивается больше, чем на t , то не только она, но и “цена продавца” P_S выше первоначальной, доналоговой цены P_0 . Это, однако, не означает, что для монополиста посленалоговая ситуация заведомо лучше доналоговой. Существенна не только цена, но и объем продаж (а он сокращается), и издержки (а они теперь включают налог).

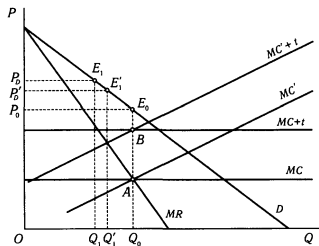


Рис. 7.5

Посленалоговое равновесие при постоянном значении MC достигается в точке E_1 , а при предельных издержках, соответствующих MC' , — в точке E_1' . Этим точкам отвечают “цены покупателей” P_D и P_D' . Хорошо видно, что, чем круче линия MC' , т.е. чем менее гибко поведение монополиста, тем меньше сокращение выпуска (с Q_0 до Q_1') вызывает налог. Соответственно тем меньше повышается цена (с P_0 до P_D').

Если предельные издержки уменьшаются с ростом продаж, сокращение выпуска и повышение цены приобретают, при прочих равных условиях, большие масштабы, чем при постоянстве предельных издержек (см. рис. 7.6, обозначения на котором те же, что на рис. 7.5).

Что изменится, если отказать от предположения о постоянстве предельных издержек? На рис. 7.5 линии MC и $(MC + t)$, как и на рис. 7.3, соответствуют постоянным предельным издержкам, а линии MC' и $(MC' + t)$ — предельным издержкам, возрастающим с увеличением Q . В обоих случаях предполагается одно и то же доналоговое равновесие E_0 и специфический налог в размере t , так что линии MC и MC' проходят через точку A , а линии $(MC + t)$ и $(MC' + t)$ — через точку B .

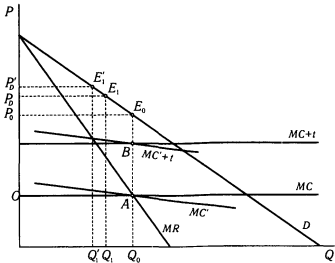


Рис. 7.6

Применительно к конкурентному рынку выше была продемонстрирована независимость распределения налогового бремени от того, является ли налог специфическим или стоимостным. В обоих случаях относительные доли бремени, ложащиеся на продавцов и покупателей, одинаковы. На монополизированном рынке дело обстоит иначе.

Вспомним, что как покупатели, так и продавцы реагируют на налог, изменяя объем сделок (покупок и продаж). Монополист выбирает объем продаж,

принимая во внимание прежде всего величину предельного дохода. Если имеет место специфический налог, чистый доход от продажи предельной единицы товара уменьшается на ту же сумму (ставку налога t), что и доход от продажи любой другой его единицы. Когда же применяется стоимостной налог, то предельный и средний доход (MR и AR) уменьшаются в одинаковой пропорции (в соответствии со ставкой налога τ). Между тем в точке равновесия $MR < AR$, а значит, $\tau MR < \tau AR$, т.е. предельный доход в абсолютном выражении сокращается не столь значительно, как средний.

Следовательно, если государство собирает с помощью налога одну и ту же сумму T^1 , это, при прочих равных условиях, меньше отражается на предельном доходе при стоимостном налогообложении. Значит, *в сопоставимых обстоятельствах стоимостной налог при наличии монополии влечет меньшее сокращение объема продаж и, таким образом, в меньшей степени ухудшает положение покупателей.*

Отсюда вытекает, что (считая прочие условия равными) *при стоимостном налоге на монополиста ложится относительно большая доля бремени, чем при специфическом.* Проиллюстрировать этот тезис удобнее, если сравнивать такие варианты специфического и стоимостного налогообложения, при которых объем продаж уменьшается на одну и ту же величину (с Q_0 до Q_1). Из предыдущего ясно, что в этом случае $T^U < T^V$, но нас интересуют *относительные* величины, а именно *соотношение долей* налогового бремени, ложащихся на продавца и покупа-

¹ $T^U = tQ^U$; $T^V = \tau P_1^V Q_1^V$; $T^U = T^V = T$. Нижним индексом 1 отмечены посленалоговые значения переменных, верхний индекс U соответствует специфическому, а V — стоимостному налогу. Далее эти индексы также будут применяться, когда необходимо указать на эти два типа налогов.

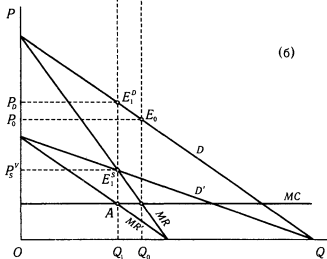
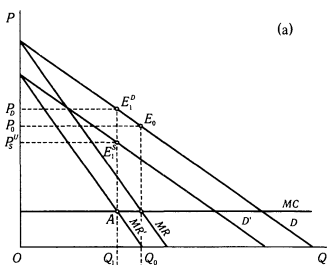


Рис. 7.7

телей. При сравнении также удобнее изображать налог сдвигом линии спроса D , а не линии предельных издержек MC .

На рис. 7.7(а) представлен специфический, а на рис. 7.7(б) — стоимостной налог при наличии монополии и линейной функции спроса. Доналоговые ситуации в обеих частях рис. 7.7 полностью одинаковы. Последналоговые линии предельной выручки MR' в обоих случаях пересекают линию MC в одной и той же точке A : ведь Q_1 принимает одно и то же значение¹. Вспомним, что $MR = P + Q (dP/dQ)$. Поскольку точка A релевантна обоим ситуациям, последналоговые $MR^U = MR^V$ и $Q_1^U = Q_1^V$. В то же время $dP^U/dQ < dP^V/dQ$ (следует помнить, что это отрицательные величины), причем разница тем больше, чем выше ставка налога τ . Таким образом, равенство $MR^U = MR^V$ предполагает разницу последналоговых “цен продавца”: $P_S^U > P_S^V$.

В то же время последналоговая “цена покупателей” P_D в обеих частях рис. 7.7

¹ Чтобы не загромождать рисунок, обозначения на нем, как правило, не снабжены индексами специфического и стоимостного налогообложения, но разумеется, MR' , изображенная на рис. 7.7 (а), не совпадает с MR' , на рис. 7.7 (б). Индексы U и V проставлены только при последналоговых “ценах продавца” P_S^U и P_S^V .

одинаково определяется исходной функцией спроса и посланалоговым объемом продаж. Следовательно, данному ($Q_0 - Q_1$) соответствует одна и та же разность ($P_D - P_0$) независимо от того, специфический или стоимостной налог имеет место. А “цена продавца”, на основе которой реально формируется доход монополиста, ниже при стоимостном налогообложении.

При линейной функции спроса $P_D - P_0 = P_0 - P_S^U$ и в то же время $P_D - P_0 < P_0 - P_S^V$, причем *доля монополиста в налоговом бремени повышается с ростом ставки налога.*

Мы видели, что с точки зрения распределения налогового бремени положение монополиста не всегда благоприятно. Интерпретируя этот вывод, следует, однако, иметь в виду, что налоговое бремя для монополиста выражается в том числе в сокращении прибыли (монопольной ренты). Именно за счет уменьшения ренты ситуация для монополиста может в ряде случаев *относительно* ухудшиться в большей степени, чем это произошло бы в сопоставимых условиях с продавцами на конкурентном рынке. Однако сокращение ренты и ее перераспределение в доход государства не означают ее исчезновения. Поэтому, даже если монополист несет существенные потери, а “цена покупателей” возрастает меньше, чем на величину налога (например, $P_D - P_0 = 1/2t$, как в рассмотренном примере), положение покупателей остается худшим, чем в аналогичных обстоятельствах на конкурентном рынке: объем продаж, при прочих равных условиях, меньше, а цена выше.

До сих пор мы имели дело со своего рода предельными случаями: монополией и совершенной конкуренцией. Если рынок не монополизирован, но и не может рассматриваться в качестве конкурентного, решающее значение приобретают те конкретные тенденции экономического поведения, которые на нем доминируют. Допустим, продавец способен существенно влиять на цену и склонен повышать ее под воздействием налога. Тогда он перемещает налоговое бремя на покупателей. Однако это предполагает сокращение объема продаж. Если же продавцы стремятся сохранить свои позиции на данном рынке и не намерены жертвовать продажами, им приходится принимать налоговое бремя на себя.

7.4

Перемещение налогового бремени на рынке труда

Коль скоро эластичности спроса и предложения играют решающую роль в формировании сфер действия налогов, особый интерес представляют рынки, для которых характерны в определенном смысле необычные соотношения эласти-

ностей. Это относится в первую очередь к рынку труда. Между тем рынок труда служит ареной перемещения весьма значительной части налогов, прежде всего налогообложения заработной платы.

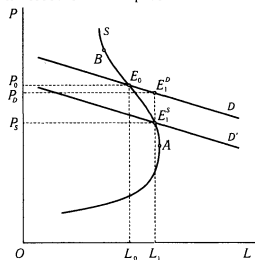


Рис. 7.8

Как правило, правомерно считать, что рынок труда по своим свойствам близок к конкурентному. В то же время эластичность предложения труда при различных значениях его цены может быть как положительной, так и отрицательной (см. рис. 7.8, на котором L — количество реализуемого на рынке труда, P — его цена, т.е. ставка заработной платы, S — кривая предложения труда).

При невысоких ценах (ниже точки A на рис. 7.8) предложение труда растет по мере повышения цены. Однако дальнейшее увеличение P приводит к тому, что часть работников начинают отказываться от сверхурочных работ и т.п., а некоторые вообще покидают рынок труда. Последнее происходит,

когда в семье имеется несколько работников, и более высокий заработок одних членов семьи позволяет другим отказаться от оплачиваемого труда в пользу учебы, ведения домашнего хозяйства или раннего выхода на пенсию. Итак, на определенном участке кривой S , отмеченном на рисунке точками A и B , L сокращается с повышением P , так что эластичность предложения на этом участке отрицательна. Наконец, при достаточно высоких ценах предложение почти стабилизируется: на рынке труда остаются те, кто практически при любых обстоятельствах не склонны его покидать, и почти все они работают в течение стандартного для данного общества времени (например, 8 часов в день). Соответственно выше точки B линия S близка к вертикали.

Если точки доналогового и посленалогового равновесия располагаются на участке ниже точки A либо на участке выше точки B , то в контексте частичного равновесия перемещение налогового бремени происходит *практически так же*, как на обычном конкурентном рынке товара. Когда равновесие достигается на нижнем участке, бремя распределяется между продавцами (наемными работниками) и покупателями (работодателями) в соответствии с соотношением эластичностей предложения и спроса. Если же равновесие достигается на верхнем участке, то налоговое бремя практически полностью ложится на работников, поскольку эластичность предложения труда в данном случае близка к нулю.

Однако когда точка доналогового и посленалогового равновесия находится на участке AB , возникает специфическая ситуация, изображенная на рисунке. Снижение фактического уровня оплаты, происходящее под влиянием налога, обуславливает в данном случае рост предложения труда. Доминирующим оказывается стремление семей поддержать привычный уровень дохода, которое побуждает искать дополнительные заработки. Соответственно посленалоговое равновесие достигается при $L_1 > L_0$.

Значение D , соответствующее L_1 , представляет собой цену P_D , которую работодатели (покупатели труда) готовы платить при данном его количестве. Работники же реально продают свой труд по цене P_S . Именно ей соответствует точка пересечения линий S и D' . Разность $(P_D - P_S)$ представляет собой ставку налога t .

За счет того, что на рассматриваемом участке и спрос, и предложение имеют отрицательную эластичность по цене, не только точка E_1^S , но и точка E_1^D находится ниже точки E_0 . Таким образом, *«цена продавцов»*, на основе которой формируются реальные доходы работников, более чем на t ниже доналоговой цены P_0 .

Что же касается покупателей труда, работодателей, то они в рассматриваемом случае имеют возможность приобрести по устраивающей их цене E_1^D большее, чем прежде, количество труда. Это, вообще говоря, дает возможность увеличить производство и на этой основе заключить дополнительные выгодные сделки.

Однако данный вывод перестает быть бесспорным, если поставить вопрос о том, как будет реализовываться продукция, произведенная с помощью дополнительных затрат труда. Сумеют ли работодатели продать продукцию, которая соответствовала бы $L = L_1$, по тем же ценам, которые имели место при $L = L_0$? А если нет, то каковы будут цены? Ответы критически важны для характеристики посленалогового положения работодателей. Между тем они зависят, очевидно, от многих обстоятельств, лежащих как на стороне спроса на данную продукцию, так и на стороне ее предложения.

Допустим, например, что основными потребителями продукции являются те самые работники, реальные доходы которых уменьшились под влиянием налога. Как в этом случае изменится спрос и каковы будут последствия его изменения? Предполагает ли увеличение L сверх L_0 неперенный рост объема производства или возможно выгодное для работодателей замещение других факторов производства подешевевшим трудом?

Итак, если требуется определить сферу действия налога, не всегда допустимо ограничиваться анализом перемещения налогового бремени на одном изолированно рассматриваемом рынке.

Анализ перемещения налогового бремени в контексте общего равновесия

Необходимо еще раз подчеркнуть, что реакция на налоговое бремя, обеспечивающая его перемещение, состоит в изменении состава сделок, в которые вступает его носитель. Типично при этом *сокращение покупок и продаж*, хотя, как мы видели применительно к предложению труда, иногда налоговое бремя стимулирует заключение дополнительных сделок.

Но изменение (в данном случае, как правило, уменьшение) объема сделок на отдельном рынке не остается без последствий для других рынков. Если ухудшаются условия применения ресурсов (в том числе денежных средств) на рынке, непосредственно подвергшемся действию налога, эти ресурсы устремляются на иные рынки. Существенны две проблемы: найдут ли они там эффективное применение и не окажет ли это применение значимого обратного влияния на первый из рынков. Обе проблемы нуждаются в рассмотрении в контексте *общего равновесия*, предполагающем акцент на *взаимосвязи различных рынков*.

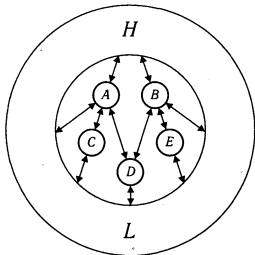


Рис. 7.9

Представим себе простую экономику, состоящую из пяти отраслей, две из которых производят потребительские товары *A* и *B*, а три других — товары производственного назначения *C*, *D* и *E* (рис. 7.9). Домашние хозяйства в качестве покупателей-потребительских товаров обозначены на рис. 7.9 буквой *H*, а в качестве поставщиков труда — буквой *L*. Рынки предполагаются конкурентными, на рисунке они обозначаются стрелками.

Пусть в такой экономике появляется налог на товар *A*. Когда анализ проводится в контексте частичного равновесия, внимание сосредоточивается на рынке данного товара, и, по существу, все последствия налогообложения зави-

сят от соотношения эластичностей спроса и предложения на этом рынке. Допустим, спрос на рынке *A* высокоэластичен, а эластичность предложения относительно

низка. Тогда анализ приведет к выводу, что бремя налога ложится преимущественно на производителей *A*, причем под ними будут подразумеваться те, кто реально предлагает данный товар, т.е. владельцы соответствующих предприятий. Но представим себе, что на рынке *C* предложение абсолютно неэластично. Тогда производители *A* смогут компенсировать потери за счет снижения цен на *C*.

Обратимся теперь к рынку товара *D* и предположим, что его предложение также абсолютно неэластично. Значит ли это, что производители данного товара столь же пострадают от введения налога на *A*? Но, вероятно, товар *A* замещается в потреблении товаром *B*, что, собственно, и определяет сравнительно высокую эластичность спроса на первом из рассмотренных рынков. Если при этом производство *B* в объеме, соответствующем, скажем, 1000 денежных единиц, требует больших затрат *D*, чем производство *A* на ту же сумму, то производители *D* не проиграют, а выиграют от введения акциза. Выиграют, по всей видимости, и производители *E*.

Включим теперь в рассмотрение рынок *L*. Если во всех отраслях используются работники одних и тех же профессий примерно в одинаковых пропорциях, причем трудоемкость *B* и *E* относительно выше, чем *A* и *C*, то положение работников может в целом несколько улучшиться (в данном случае налог влияет на них примерно так же, как на производителей *D*). Если же труд, применяемый в отраслях *A* и *C*, в силу своей специализации не находит достаточного применения в отраслях *B* и *E*, то налог вызовет резкое ухудшение положения одной части работников и заметное улучшение положения другой их части (тех, чья квалификация соответствует запросам отраслей *B* и *E*). В зависимости от особенностей спроса различных категорий работников на товары *A* и *B*, а также от специфики потребительского спроса работодателей может в итоге весьма поразному изменяться ситуация на рынках *A* и *B*.

Наконец, когда анализ проводится в контексте частичного равновесия, вне поля зрения остается вопрос о налогообложении товаров, реализуемых на других рынках. Так, мы первоначально констатировали лишь факт обложения налогом товара *A*. Но остаются ли другие товары свободными от налогообложения? Допустим, речь идет о введении универсального налога на продажи или налога на добавленную стоимость, взимаемого по единой ставке с любых сделок¹. Тогда налогообложение товара *A*, вообще говоря, не создало бы стимулов для его замещения товаром *B* даже при высокой эластичности спроса на первый. Соответственно, характер взаимодействий был бы принципиально иным.

Итак, мы видим, что однозначный вывод, полученный на основе обособленного рассмотрения изменений в равновесии на рынке отдельного товара, может оказаться совершенно не адекватным реальным сдвигам, происходящим под

¹ О налоге на продажи см. параграф 7.10.

воздействием налогообложения. Причем, вообще говоря, только детальный анализ происходящего на сопряженных рынках позволяет вполне достоверно судить о направлениях изменений, не говоря уже об их масштабах. Между тем даже применительно к той простейшей модели экономики, которая изображена на рис. 7.9, исчерпывающий анализ был бы весьма трудоемок. Когда же речь идет о реальной хозяйственной системе, где существует множество взаимозависимостей между разнообразными рынками товаров, работ и услуг, заменяющих и дополняющих друг друга в производстве и потреблении, определить реальные последствия налогообложения неизмеримо сложнее.

В ряде случаев уместно ограничиваться анализом в контексте частичного равновесия. Что способно снижать ценность такого анализа? Приведенный пример позволяет понять, что учет взаимосвязей тем более необходим, чем сильнее выражены, во-первых, *взаимозаменяемость* (а также *взаимодополняемость*) товаров (работ, услуг) в потреблении и, во-вторых, *удельный вес налогооблагаемых отраслей* в общем объеме продаж или в использовании каких-либо ресурсов.

Пусть вновь вводимый налог касается только одного товара, занимающего небольшое место в суммарном товарообороте и не имеющего близких субститутов, причем отрасль, производящая данный товар, не является единственным либо основным потребителем ни одного из ключевых ресурсов, в частности невелика ее доля в занятости. Тогда анализ сферы действия налога в контексте частичного равновесия практически достаточен. Он может оказаться не совсем полным, но нет оснований предполагать существенные искажения. Если же имеется свободный от обложения близкий субститут налогооблагаемого товара либо отрасль, продукция которой находит применение почти исключительно в производстве данного товара, то имеет смысл включить в рассмотрение два-три сопряженных рынка.

Иная ситуация имеет место, когда речь идет о налоге, обязательства по которому непосредственно относятся к ряду крупных отраслей или тем более, ко всем товарам (как в случае универсального налога с продаж) либо к какому-то из основных факторов производства, видов доходов или их важных источников (как при налогообложении трудовых доходов). Сферу действия такого налога вряд ли возможно даже приблизительно определить, ограничиваясь анализом рынка отдельного товара. Требуется рассматривать проблему в контексте общего равновесия.

При этом, учитывая сложность и многообразие взаимосвязей между различными рынками, приходится прибегать к моделям, предполагающим достаточно сильные упрощающие допущения. В противном случае анализ был бы практически неосуществим. Если допущения выбраны удачно, они не препятствуют выявлению наиболее важных реальных тенденций, хотя, разумеется, сказываются на полноте и точности анализа.

Модель Харбергера: графическая версия

Первая и наиболее известная модель, позволяющая анализировать перемещение налогового бремени в контексте общего равновесия, была предложена Арнольдом Харбергером в 1962 г. Для того чтобы не рассматривать слишком много взаимосвязанных рынков, модель ограничивается экономикой, в которой имеются только *две отрасли*, каждая из которых производит по одному товару с помощью *двух факторов производства*. Будем использовать буквы A и B для индикации как отраслей, так и соответствующих товаров, а в ряде случаев — и для обозначения количества первого или второго товара (конкретные значения символов будут в каждом случае ясны из контекста). В качестве “имен” факторов производства и для обозначения количества каждого из них станем использовать буквы L и K (имеется в виду, что факторами являются труд и капитал).

Ниже предлагается графическая версия модели Харбергера¹. Для ее построения существенны следующие упрощающие предположения:

- оба фактора поставляются в фиксированных количествах и полностью заняты в двух рассматриваемых отраслях (это означает, в частности, отсутствие безработицы, экспорта и импорта факторов производства);
- товары A и B полностью потребляются владельцами факторов производства;
- все рынки являются конкурентными, а доналоговая аллокация — Парето-эффективной;
- производственные функции $A = f_A(L_A, K_A)$ и $B = f_B(L_B, K_B)$ имеют форму однородной первой степени функции Кобба — Дугласа². Это, как известно, влечет постоянство долей труда и капитала в доходе отрасли, постоянство отдачи от масштаба и единичную эластичность спроса каждой из отраслей на факторы производства;
- имеет место также единичная эластичность спроса как наемных работников, так и владельцев капитала на рынках товаров A и B (что, разумеется, не означает тождественности никакой пары из этих функций друг другу), и

¹ Ее варианты предложены в учебниках: Brown C.V. and Jackson P.M. *Public Sector Economics*, 4th ed. Oxford, UK and Cambridge, MA: Blackwell, 1990; Cullis J. and Jones P. *Public Finance and Public Choice: Analytical Perspective*. L.: McGraw-Hill, 1992.

² Предполагается, что читатель уже знакомился со свойствами такой функции при изучении курсов микро- и макроэкономики. Вместе с тем краткая характеристика этих свойств дана в приложении к данной главе.

постоянство долей расходов на *A* и *B* в доходах работников и капиталистов. Иными словами, функциям полезности также присуща специфическая форма функции Кобба — Дугласа;

• государство полностью тратит средства, собираемые с помощью налогов, на закупку товаров *A* и *B*, причем между отраслями эти средства распределяются в той же пропорции, как до введения налога, т.е. как тратили их сами налогоплательщики. Можно представить себе, что закупленные в отраслях товары государство отдает в виде помощи за рубеж либо распределяет среди работников и капиталистов в виде **аккордных грантов** (которые представляют собой прямой аналог аккордных налогов), т.е. раздает всем поровну или случайным образом, но, во всяком случае, вне какой-либо зависимости от экономической деятельности получателя, в частности, от того, сколько он произвел, продал, заработал или уплатил в виде налога.

Три первых из перечисленных допущений, по-видимому, не требуют комментариев. Два последующих введены для того, чтобы обеспечить инвариантность ряда функций и величин по отношению к налогу. В результате взаимное соответствие графиков, отражающих доналоговое и посленалоговое состояния, окажется, как мы увидим, весьма наглядным, что, естественно, облегчает восприятие последствий налогообложения.

Несколько подробнее следует остановиться на последнем допущении. Может показаться, что оно наиболее искусственно и едва ли не лишает анализ смысла. Однако в действительности именно для того, чтобы в чистом виде уловить последствия введения (или изменения) конкретного налога, требуется зафиксировать *нейтральность на стороне расходов*. И наоборот, когда необходимо вычленить последствия конкретных способов осуществления общественных (государственных) расходов, целесообразно зафиксировать некую нейтральность на стороне налогообложения. И то и другое обычно достигается с помощью предположений, согласно которым анализируемые налоги используются исключительно для финансирования аккордных грантов либо анализируемые реальные расходы государства финансируются исключительно за счет аккордных налогов.

Вводя в модели уравнивающие налог аккордные выплаты, удается выносить за пределы анализа налогообложения не относящиеся к его предмету самостоятельные проблемы, связанные с аллокационными и распределительными аспектами конкретной политики общественных расходов. Предположение об аккордном характере выплат само по себе нереалистично, но оно избавляет от необходимости вводить в рассмотрение тот или иной *конкретный вариант* использования собранных средств. Это важно, поскольку каждый из фактически возможных вариантов (а их, как правило, много, и они не схожи друг с другом) порождает свои специфические последствия, которые, накладываясь на эффекты налогообложения как такового, искажают картину последних.

Однако можно возразить, что аккордные выплаты — это тоже специфический, пусть и маловероятный, вариант расходования общественных средств. Почему имеет смысл предполагать именно его? Причина состоит в том, что аккордные выплаты в отличие от иных вариантов оставляют в неприкосновенности стимулы изменения экономического поведения, которые непосредственно создаются анализируемым налогом. Если налогоплательщик не знает заранее, какие именно выгоды достанутся ему лично за счет аккумулируемых государством средств, и не способен каким бы то ни было способом повлиять на распределение выгод, он будет реагировать только на налог как таковой. Между тем перемещения налогового бремени (а также иные последствия налогообложения, о которых речь пойдет в следующей главе) возникают именно за счет *модификации экономического поведения в ответ на порождаемые налогом стимулы*. Эти модификации и их следствия, по сути, и предстоит обнаружить.

В совокупности перечисленные допущения определяют, в частности, *стабильность денежных потоков*, поступающих в каждую из отраслей и на закупку каждого из факторов производства. Вместе с тем они *не предполагают постоянство цен или натуральных пропорций*. Денежные потоки стабильны всего лишь за счет того, что благодаря специфическому виду фигурирующих в модели функций изменение любой цены на 1% вызывает изменение соответствующего объема также на 1%, причем в противоположном направлении.

На рис. 7.10 изображены взаимосвязанные ситуации на рынках труда и капитала в доналоговом равновесии. Поскольку предполагаются постоянство запаса каждого из факторов и их полная занятость, K_A , т.е. размер капитала, применяемого в отрасли A , представляет собой разность между общей величиной запаса фактора K и величиной K_B (размером капитала, применяемого в отрасли B). Аналогично $L_A = L - L_B$. Поэтому на рис. 7.10 (а) *можно совместить графики спроса обеих отраслей на капитал*. В этой части рисунка слева направо по оси абсцисс фиксируются значения K_A , а справа налево — значения K_B . Расстояние между начальными точками O^K и O_B^K соответствует величине запаса K . P_A^K и P_B^K — цены капитала (ставки процента), с которыми сталкиваются соответствующие отрасли. D_A^K — линия спроса на капитал, предъявляемого отраслью A . D_B^K — линия спроса на тот же фактор, предъявляемого отраслью B .

Коль скоро речь идет о конкурентном рынке и оптимальном равновесии, обе отрасли приобретают капитал (равно как и труд) *по одинаковым ценам*. Следовательно, в доналоговой ситуации имеют место те значения переменных K_A и K_B , которые отвечают точке пересечения D_A^K с D_B^K и равенству: $P_A^K = P_B^K$.

На рис. 7.10 (г) аналогичным образом изображена ситуация на рынке труда, однако для удобства последующих построений ось, на которой отображаются значения L_A (снизу вверх) и L_B (сверху вниз), расположена по вертикали, а оси цен (ставок заработной платы), с которыми сталкиваются отрасли, — по

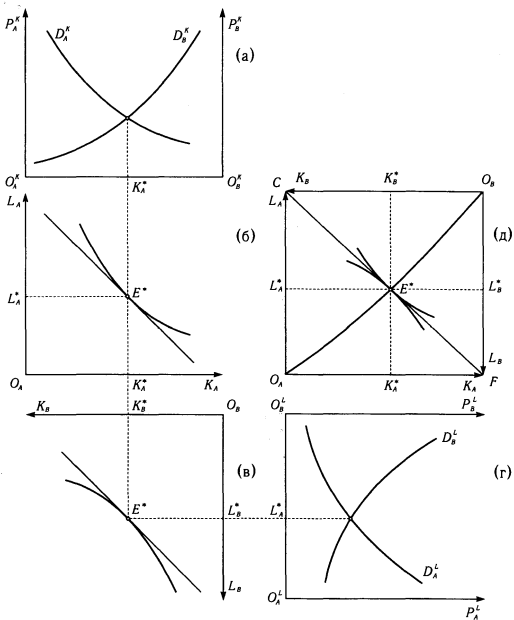


Рис. 7.10

горизонтальности. Доналоговому равновесию соответствуют те значения L_A и L_B , которые задаются точкой пересечения кривых спроса на труд (D_A^L с D_B^L), иными словами, равенством: $P_A^L = P_B^L$.

Равновесные состояния на рынках труда и капитала, а также рынках товаров, очевидно, *связаны между собой*. Специфика анализа в контексте общего равновесия в том и состоит, чтобы явным образом учесть подобные взаимосвязи. Затраты труда и капитала непосредственно сопрягаются через *производственные функции*.

На рис. 7.10 (б) отображена производственная функция отрасли A , а на рис. 7.10 (в) — производственная функция отрасли B . Система координат L_A и K_A задает возможные сочетания труда и капитала при производстве первого товара, а система координат L_B и K_B — их сочетания при производстве второго товара. Кривые линии в этих частях рисунка представляют собой изокванты, а касающиеся их прямые — *изокосты*, соответствующие доналоговому равновесию.

На рис. 7.10 (б) и (в) оси K_A и K_B прочерчены так, чтобы их длина соответствовала общей величине доступного для отраслей капитала K , а длина осей L_A и L_B соответствует общей величине предложения труда L . Поэтому слева от вертикальной пунктирной линии в частях (а), (б) и (в) рисунка находятся одинаковые отрезки осей абсцисс, длина каждого из которых соответствует фактическим размерам капитала, используемого в отрасли A в ситуации доналогового равновесия (эта величина обозначена K_A^*). Справа от этой линии находятся также одинаковые отрезки осей абсцисс, по длине соответствующие K_B^* , т.е. размерам капитала, фактически используемого в отрасли B .

Аналогично, под горизонтальными пунктирными линиями в частях (б), (в) и (г) расположены отрезки осей $O_A L_A$, $O_B L_B$ и $O_A^L O_B^L$, длина каждого из которых соответствует доналовым фактическим затратам труда в первой отрасли L_A^* , а над линией — отрезки, соответствующие доналовым затратам труда во второй отрасли L_B^* .

Наклон изокост на рис. 7.10 (б) и (в) *одинаков*, ведь он отражает соотношение одних и тех же равновесных цен труда и капитала. Точки, фиксирующие равновесие, в этих частях рисунка имеют координаты $K_A^* L_A^*$ и $K_B^* L_B^*$, или, что то же самое, $(K - K_A^*)(L - L_A^*)$.

Таким образом, части (б) и (в) рис. 7.10 можно наложить друг на друга, что и сделано в части (д). Здесь в двойной системе координат, обращенных “навстречу друг другу”, линия CF фиксирует положение совпадающих изокост, на которых отрасли достигли доналогового равновесия, а кривые, касающиеся CF , — это соответствующие изокванты отраслей. Точка доналогового равновесия E^* соответствует одноименным точкам на рис. 7.10 (б) и (в). Итак, мы отображали сопряженность ситуаций на разных рынках.

Легко видеть, что, если дополнить часть (д) рис. 7.10 контрактной линией $O_A O_B$, фиксирующей возможные оптимальные сочетания значений L_A , L_B , K_A и

K_B , получится знакомая читателю “коробка Эджуорта — Боули”. Точка доналогового равновесия принадлежит контрактной линии, поскольку оптимальность равновесия предполагалась, а на рисунке изокванты в одной и той же точке касаются разделяющей их прямой CF , следовательно, касаются друг друга.

Контрактная линия проведена таким образом, чтобы не только в ситуации, отображенной на рис. 7.10 (б) и (в), но и в ситуациях, отвечающих любой другой точке этой линии, в отрасли A на единицу затрат труда приходилось бы больше затрат капитала, чем в отрасли B .

Теперь можно перейти к анализу изменений, которые происходят в описанной системе под влиянием налогообложения.

7.7

Модель Харбергера: последствия налогообложения прибыли корпораций

Модель Харбергера была разработана для анализа сферы действия *налога на прибыль корпораций* (впрочем, как будет показано, она, в принципе, применима и для решения ряда других задач). В странах с развитой рыночной экономикой налогом на прибыль обычно облагаются именно корпорации, поскольку в некорпоративном секторе прибыль зачастую трудно отделить от оплаты труда. Для последнего сектора типично, например, положение, когда единственными работниками небольшого предприятия обслуживания являются владелец и члены его семьи. Естественно считать, что из двух отраслей, представленных в рассматриваемой модели, к корпоративному сектору принадлежит относительно более капиталоемкая (A), а другая (B) относится к некорпоративному сектору.

Как изменится ситуация, обрисованная в предыдущем параграфе, если в первой отрасли вводится налог на прибыль? Проследим это с помощью рис. 7.11. Части (а), (б) и (в) этого рисунка воспроизводят соответственно части (а), (д) и (г) рис. 7.10, но содержат некоторые добавления.

Под влиянием налога *чистая отдача* инвестиций в первую из отраслей уменьшается, соответственно спрос этой отрасли на капитал снижается. На рис. 7.11 (а) посленалоговая кривая спроса D_A^{KT} проходит ближе к началу координат, чем доналоговая кривая D_A^K . *Капитал станет перемещаться из корпоративного сектора в некорпоративный*. Например, владельцам предприятий последнего сектора будет легче получать займы, а кого-то изменения в налогообложении могут побудить,

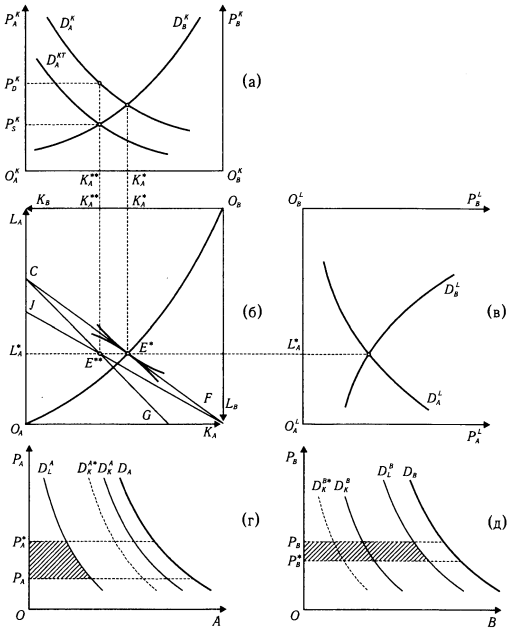


Рис. 7.11

продав акции, открыть собственное небольшое предприятие. Перемещение будет продолжаться до тех пор, пока не будет достигнуто новое равновесие при $K_A = K_A^{**}$. Соответственно, величина K_B возрастает до значения $(K - K_A^{**})$.

Это верно, если справедливо фактически сделанное нами предположение о неподвижности кривой спроса на капитал со стороны отрасли B . Неподвижность обеспечивается нашими допущениями о характере производственных и потребительских функций: в посленалоговой ситуации в каждую отрасль поступает столько же средств, как до введения налога, спрос имеет единичную эластичность.

По этой причине не только неподвижна кривая D_B^K , но и кривые D_A^L и D_B^L на рис. 7.11 (в) тождественны одноименным кривым на рис. 7.10. (г). Следовательно, на рынке труда не происходит никаких изменений по сравнению с доналоговой ситуацией, и соотношения L_A и L_B , а также равновесная цена труда остаются прежними.

На практике налогообложение прибыли корпораций способно при определенных условиях оказывать серьезное влияние на рынок труда, что может иметь существенное значение для перемещения налогового бремени (об этом будет коротко сказано далее). Естественно, отказ от учета этого влияния, обусловленный введенными допущениями, ограничивает возможности модели. Однако, как это обычно бывает, если модель построена разумным образом, жертвуя анализом одних взаимосвязей, удастся лучше увидеть другие.

Итак, после введения налога L_A по-прежнему принимает значение L_A^* . Вместе с новым распределением капитала между отраслями, зафиксированным на рис. 7.11 (а), это однозначно задает посленалоговые пропорции использования труда и капитала в каждой из отраслей. Они фиксируются точкой E^{**} в части (б) рисунка.

В новой ситуации предприятия обеих отраслей приобретают труд по одной и той же цене, а капитал обходится отрасли A дороже, чем отрасли B . В самом деле, при одинаковом посленалоговом значении чистой отдачи для инвестора P_S^K предприятия первой отрасли должны обеспечивать отдачу капитала в производстве на уровне не ниже P_B^K , иначе они не смогут уплатить налог (рис. 7.11 (а)).

Следовательно, *изокосты отраслей имеют теперь разный наклон*. Неизменной цене труда соответствует неподвижность точки S столько для отрасли A и точки F — только для отрасли B (рис. 7.11 (б)).

В новой ситуации *изокванты отраслей, касающиеся в одной и той же точке E^{**} разных изокост CG и FJ , должны пересечься* (чтобы не загромождать рисунок, изокванты на нем не изображены), а сама *равновесная точка E^{**} не принадлежит контрактной линии*. Таким образом, сочетания факторов (L_A^*, K_A^{**}) и $(1 - L_A^*, 1 - K_A^{**})$ не обеспечивают Парето-эффективное состояние экономики.

Однако в условиях, которые создаются под воздействием налогообложения, рационально ведущие себя субъекты экономического поведения вынуждены выбирать именно такие сочетания. Ведь при этом для каждой из отраслей в отдельности достигается равенство технических норм замещения соотношениям

цен факторов. Итак, рассматриваемый налог оказывает искажающее воздействие на allocационную эффективность. К природе и значению такого рода искажений предстоит вернуться в следующей главе.

Пока же существенно отметить, что, коль скоро прежние по составу ресурсы используются после введения налога менее эффективно, хотя бы одна из групп индивидов, фигурирующих в модели, *должна понести потери*. Это не отменяется тем обстоятельством, что в соответствии с введенными допущениями объем продаж каждой отрасли *в денежном выражении* остается прежним (вспомним, что благодаря единичной эластичности спроса любые изменения объемов полностью компенсируются изменениями цен). Натуральные пропорции производства товаров *A* и *B* меняются: при прежних затратах труда во второй отрасли теперь используется больше капитала, чем в первой, так что выпуск растет, тогда как в первой отрасли он сокращается. При этом субъективная ценность прироста *B* и потерь *A* для индивидов не обязательно уравнивают друг друга, а учитывая, что в рассматриваемом примере происходит сдвиг с контрактной кривой, можно утверждать, что потери перевешивают приобретения.

Означает ли сокращение первой отрасли, что в сфере действия налога оказываются все, кто непосредственно связан с производством товара *A*, или только капиталисты этой отрасли (последнее означало бы, что эта сфера тождественна сфере налоговых обязательств)? В действительности мы видим, что главный результат изменений, происшедших в связи с введением налога, — это *снижение чистой отдачи капитала*. Причем оно в полной мере касается и тех владельцев капитала, которые еще в доналоговом периоде инвестировали исключительно в некорпоративный сектор. Они не несут обязательств по налогу на прибыль корпораций, но вынуждены разделить бремя, порождаемое этим налогом, с владельцами капитала, занятого в корпоративном секторе.

Каким путем в данном случае происходит перемещение налогового бремени? Не существует рынка, на котором одна сторона могла бы быть определена как владельцы капитала отрасли *A*, а другая — как владельцы капитала отрасли *B*. Распространение сферы действия налога на вторую из этих групп *опосредуется* отраслевыми рынками товаров и капиталов. На некоторых из этих рынков непосредственно представлена только какая-то одна из рассматриваемых групп, на других — обе, но на одной и той же стороне, например, в качестве покупателей товаров *A* и *B*. В подобных обстоятельствах анализ в контексте частичного равновесия не дал бы сколько-нибудь ценных результатов, тогда как анализ в контексте *общего равновесия*, даже при очень сильных упрощающих допущениях, вполне уместен.

В заключение параграфа поставим вопрос: может ли при условиях, заданных в модели, часть налогового бремени лечь на наемных работников?

Обратимся к ситуациям на рынках товаров *A* и *B*, представленным на рис. 7.11 (г) и (д). Изображенные здесь функции спроса на товары (кривые D_A и

D_B) корреспондируют функции спроса на факторы производства, представленным в частях (а) и (в) того же рисунка. Вместе с аллокационными ситуациями, зафиксированными точками E^* и E^{**} в части (б) рисунка, функции спроса задают равновесные сочетания объемов производства и цен каждого из товаров. Следует напомнить, что с учетом введенных допущений кривые D_A и D_B не сдвигаются под воздействием налога. Доналоговые цены товаров обозначены P_A и P_B , посленалоговые — P_A^* и P_B^* .

Поскольку ситуация на рынке труда не меняется, посленалоговые функции спроса работников на товары A и B совпадают с доналоговыми (кривые D_L^A и D_L^B неподвижны). Что же касается спроса капиталистов, то соответствующие посленалоговые кривые (D_K^{A*} и D_K^{B*}), изображенные пунктиром, ближе к началу координат, чем доналоговые (D_L^A и D_L^B). Ведь чистый доход от капитала снижается, и часть спроса на товары, который до введения налога предъявляли капиталисты, теперь предъявляется государством (кривые его спроса не изображены).

Под воздействием налога положение капиталистов ухудшается. Что же касается положения работников, то все зависит от соотношения прироста излишка потребителей, связанного с увеличением покупок товара B , и уменьшением излишка потребителей, обусловленного сокращением покупок товара A (заштрихованные зоны на рисунке). А это, в свою очередь, определяется конкретными параметрами функций спроса работников на каждый из товаров.

На практике для вовлечения инвесторов некорпоративного сектора в сферу действия рассматриваемого налога требуется время¹. Ведь межсекторное перемещение капитала, за которым следует перемещение налогового бремени, предполагает целый ряд трансакций и, в конечном счете, изменение состава реальных активов. Оно не может произойти в краткосрочном периоде (по определению последнего). Соответственно, в краткосрочном периоде бремя налогообложения прибыли в корпоративном секторе полностью ложится на владельцев корпоративного капитала. Однако в более длительном периоде сфера действия налога складывается так, как описано в настоящем параграфе.

7.8

Альтернативные возможности анализа

Модель Харбергера, в принципе, пригодна для анализа сферы действия не только налога на прибыль корпораций. Рассуждения, аналогичные приведенным выше, применимы во всех случаях, когда какой-либо из факторов производства дифференцированно облагается налогом в разных секторах экономики.

¹ С аналогичной проблемой мы сталкивались в заключительной части параграфа 7.2.

Отметим, что это фактически касается довольно многих налогов, включая, например, применяемый едва ли не повсеместно, в том числе в России, подоходный налог с физических лиц. В преобладающей своей части он является налогом на доход от труда, подобно тому как налог на прибыль корпораций касается дохода от другого фактора производства — капитала. Вообще говоря, предполагается, что налогом должны облагаться любые личные доходы независимо от того, каким образом и в какой форме они получены¹. Однако на практике характер источника, из которого получен доход, а также его форма существенно влияют на то, будет ли реализован универсальный подход к взиманию налога.

В самом деле, двухсекторная модель экономики может быть построена и таким образом, что один из секторов представляет собой так называемый *формальный*, а другой — *неформальный* сектор. К первому относится производство товаров и услуг на легальный рынок, а также оказание бесплатных услуг государственными и муниципальными учреждениями, официально зарегистрированными и ведущими надлежащий учет благотворительными организациями и т. п. Второй сектор охватывает деятельность, осуществление и реализация результатов которой регулируются преимущественно традицией и не находящими юридического оформления соглашениями. Это, например, индивидуальное и внутрисемейное самообслуживание, взаимопомощь соседей и родственников, но вместе с тем и криминальная деятельность, в том числе производство товаров и услуг на так называемый черный рынок. Доходы формируются не только в формальном, но и в неформальном секторе, однако во втором случае они практически не поддаются налогообложению².

Масштабы неформального сектора могут быть очень большими, как в некоторых развивающихся странах, или умеренными, как в ряде экономически развитых стран, но нигде они не являются пренебрежимо малыми. Используя модель, аналогичную описанной выше, можно убедиться, что, при прочих равных условиях, *высокое налогообложение доходов благоприятствует перемещению труда в неформальный сектор, понижению предельной отдачи труда в данном секторе и вовлечению занятых в нем индивидов в сферу действия налога*. В итоге косвенным образом обеспечивается обложение и тех доходов, с которых налог непосредственно не уплачивается.

¹ Так, согласно ст. 2 Закона Российской Федерации "О подоходном налоге с физических лиц" при налогообложении учитывается совокупный доход, полученный как в денежной, так и в натуральной форме. Этот закон, как и аналогичные законы других государств, предусматривает некоторые льготы по налогу, но они по большей части касаются тех доходов, которые непосредственно не являются вознаграждением трудовой деятельности.

² Более строгое истолкование особенностей неформального сектора см., например: Portes A. The Informal Economy and Its Paradoxes // The Handbook of Economic Sociology / N.J. Smelser and R. Swedberg (eds). N.Y.: Russel Sage Foundation, 1994.

Этот вывод не тривиален и на первый взгляд дает основание для следующей практической рекомендации: чем большая часть доходов укрывается от налогообложения, тем выше должны быть ставки налога с доходов, которые удастся обложить. В самом деле, значительная часть сформированного на основе этих ставок налогового бремени в конечном счете переместится на тех, с кого налог непосредственно не взимается.

Проблема, однако, в том, что *чем больше различия в налогообложении одного и того же фактора производства в двух секторах, тем менее эффективна* (при прочих равных условиях) *равновесная аллокация ресурсов*. Этот тезис также отнюдь не тривиален и часто не получает должного внимания на практике¹.

Лишь моделирование последствий налогообложения, в том числе даже простейшая модель, описанная выше, позволяет зафиксировать и объяснить потери эффективности. Так, на рис 7.11 (б) увеличению налога соответствует приближение точек G и J к началу координат O_A . При этом точка посленалогового равновесия E^{**} все больше отклоняется влево от контрактной линии, т.е. аллокация становится все менее эффективной.

Отказ от тех или иных допущений, присутствующих в рассмотренной модели, естественно, усложняет анализ, но в ряде случаев делает его более реалистичным. Что произойдет, если отказаться, например, от предположения о единичной эластичности замещения труда капиталом в обоих секторах? Пусть эластичность замещения труда капиталом ниже в корпоративном секторе по сравнению с некорпоративным. Интуитивно ясно, что это еще более затрудняет вовлечение труда в сферу действия налога на прибыль².

В то же время, если отказаться от допущения, согласно которому предложение каждого из факторов производства неизменно, обнаруживается, что *бремя налога на прибыль способно в существенной мере перемещаться на наемных работников*. В самом деле, результатом отслеженного нами падения доходности инвестиций может стать (и обычно становится на практике) уменьшение нормы накопления. Таким образом, предложение капитала сокращается, а его предельный доход при прочих равных условиях возрастает. Вместе с тем относительно снижается спрос на труд. В итоге ухудшается положение работников, которые вовлекаются в сферу действия данного налога.

Двухсекторная модель, вообще говоря, применима и для анализа последствий налогообложения одного товара (или группы товаров), когда другие товары остаются свободными от налога. При этом решающее значение для анализа перемещения

¹ Он весьма значим, в частности, применительно к налоговой политике России 1990-х гг. Одна из ее характерных черт — попытки компенсировать с помощью высоких ставок потери государственных доходов, обусловленные наличием масштабного неформального сектора.

² Специально этот вопрос рассматривается в книге: Musgrave R.A. and Musgrave P.B. Public Finance in Theory and Practice. 4th ed. N.Y.: McGraw-Hill, 1984.

налогового бремени в контексте общего равновесия имеют параметры, характеризующие относительную трудоемкость и капиталоемкость секторов, возможности взаимного замещения факторов в каждом из них, а также эластичность замещения соответствующих товаров на потребительском рынке. Однако логика анализа остается в целом неизменной, как и важный вывод о том, что *действия, инициируемые налоговым бременем и обеспечивающие его перемещение, обуславливают отклонение равновесного состояния от контрактной линии.*

7.9

Перемещение налогового бремени и границы рынков

До сих пор перемещение налогового бремени рассматривалось лишь применительно к *закрытой* экономике. Иными словами, предполагалось, что границы рынков, на которых перемещение фактически осуществляется, не выходят за границы юрисдикции отдельного государства. Именно государство устанавливает налог и, если экономика является закрытой, способно взимать его со всех участников рынка. Однако все современные национальные экономики обладают той или иной степенью *открытости*. Следовательно, *товары и факторы производства способны* (пусть не вполне свободно, не без издержек) *перемещаться за границы территорий, на которых действуют конкретные налоговые обязательства.*

В значимости этого обстоятельства легко убедиться, например, вновь обратившись к модели Харбергера. Допустим, что капитал способен, реагируя на налогообложение прибыли, перемещаться не только из корпоративного сектора в некорпоративный, но и из данной страны в другие страны с более благоприятным налоговым режимом. Чем с меньшими издержками это можно сделать, тем слабее стимулы искать новые возможности инвестирования в той же стране. В итоге тем меньшим оказывается прирост капитала в некорпоративном секторе и тем менее значительно снижение чистой отдачи инвестиций.

Если открытость экономики позволяет владельцам капитала относительно уменьшать налоговое бремя, следует предположить, что, при прочих равных условиях, она неблагоприятна для наемных работников. Действительно, труд, как правило, не столь мобилен, как капитал. Бегство капитала за рубеж сокращает предложение рабочих мест, и результатом становится относительное снижение трудовых доходов. Таким образом, в условиях открытости значительная часть бремени налога на прибыль перемещается на наемных работников.

В то же время открытость экономики, вообще говоря, способствует эффективной аллокации ресурсов, в том числе за счет косвенного сдерживания налоговой экспансии государства. Преимущество в аллокационной эффективности создает предпосылки для роста доходов всех слоев населения (впрочем, констатируя это, было бы неверно игнорировать самостоятельное значение условий распределения). Без учета влияния, которое политика государства оказывает на эффективность, нельзя судить, в какой мере реальным интересам работников отвечало бы сочетание высоких налогов на прибыль с жестким ограничением оттока капитала.

Рынки, перекрывающие границы национальной юрисдикции, могут обеспечивать перемещение бремени, формируемого налоговой политикой одного государства, на граждан других государств. Для этого вовсе не требуется, чтобы они когда-либо посещали страну, в которой введен налог, и получали какие бы то ни было выгоды от общественных благ и перераспределительных программ, для финансирования которых этот налог предназначен. Если сфера действия налога не совпадает со сферой налоговых обязательств, налоговое бремя может лечь и на тех индивидов, в отношении которых вводящее налог государство не располагает законным правом принуждения.

Представим себе следующую гипотетическую ситуацию. Страны X и Y готовятся к войне друг с другом, но при этом поддерживают торговые отношения. В частности, в стране X имеется обширный рынок для товара С, производимого только в стране Y, причем эластичность спроса на данном рынке близка к нулю. Тогда страна Y способна вовлечь жителей страны X в финансирование своих военных приготовлений, направленных против этой самой страны. Достаточно ввести высокую экспортную пошлину на товар С. Ее непосредственными плательщиками будут экспортеры, находящиеся в юрисдикции страны Y; можно предположить, что владельцами и работниками предприятий-экспортеров окажутся в основном граждане именно этой страны. Однако бремя налога переместится через национальные границы.

Если обратиться к не столь необычным коллизиям, можно отметить, что учет внешнеторговой ситуации важен, например, когда делается выбор между дополнительным налогообложением производителей, с одной стороны, и населения, с другой. Допустим, рыночные условия, в которых находятся предприятия, расположенные в данной стране, благоприятствуют перемещению налогового бремени главным образом на покупателей, причем значительная часть продукции идет на экспорт. Это создает предпосылки для того, чтобы через налогообложение отечественных производителей вовлечь страны-импортеры в финансирование национального бюджета. По-иному дело обстоит, если анализ рыночных условий обнаруживает, что бремя налогообложения предприятий-производителей почти полностью перемещается на их работников (следовательно, на резидентов данной

страны), тогда как на потребительском рынке складываются предпосылки перемещения части налогового бремени за рубеж. В этом случае налицо один из аргументов в пользу преимущественного налогообложения населения.

Разумеется, подобные аргументы должны рассматриваться не изолированно, а с учетом других не менее существенных экономических, политических и социальных обстоятельств.

7.10

Эквивалентные налоги

Анализ перемещения налогового бремени имеет ключевое значение для понимания того, что *внешне несхожие между собой налоги способны вызывать одинаковые фактические изменения в экономике*. Так, в параграфе 7.2 было показано, что при определенных условиях, по существу, не имеет значения, кто является носителем налоговых обязательств — покупатель или продавец товара.

Пусть имеются два налога, применение которых для мобилизации одной и той же суммы в доход государства влечет за собой одинаковые экономические последствия для всех значимых для анализа секторов хозяйства и групп населения. Такие налоги называются *эквивалентными*.

Выявление эквивалентности тех или иных налогов, различающихся кругом плательщиков и характером непосредственно облагаемой базы, имеет очевидный практический смысл для рационального формирования налоговой системы. Так, один из эквивалентных налогов может иметь преимущество перед другими с точки зрения организационной простоты или прозрачности (при том, что по определению эквивалентности невозможно преимущество, например, с точки зрения экономической нейтральности или гибкости). В подобной ситуации предпочтительно использование более простого и доступного для сбора налога.

В принципе *эквивалентными друг другу являются*, в частности, следующие четыре налога: *подходящий налог с физических лиц, налог на добавленную стоимость, налог на продажи и налог на расходы домохозяйств*. Первые два играют важную роль в налоговой системе Российской Федерации и в достаточной степени знакомы читателю. Налог на продажи применяется в США, Канаде и некоторых других странах. Опыт его применения имеется и в нашей стране. Данный налог представляет собой, по существу, универсальный акциз на товары и услуги и исчисляется в процентах к цене реализации. Например, налог на продажи может быть установлен

в размере 5% к сумме выручки от каждой рыночной сделки¹. Наконец, налог на расходы домохозяйств можно представить себе в качестве некоего сбора, который домохозяйства обязаны платить за совершение любых сделок, в которых они выступают покупателями. Предполагается, что этот налог также устанавливается в процентах к сумме сделки.

Может показаться, что перечисленные налоги имеют мало общего. Плательщиками первого и четвертого выступает население, тогда как второго и третьего — в основном предприятия и иные организации. Налогом на продажи облагаются, как правило, продавцы, а налогом на расходы — покупатели.

Однако простейший анализ показывает, что все эти налоги имеют в конечном счете одну и ту же так называемую широкую базу — совокупность доходов населения. Налогом на добавленную стоимость она облагается в процессе формирования, подоходным налогом — по итогам этого процесса, а налогами на расходы и на продажи — в момент использования (в одном случае — по факту оплаты покупки, в другом — по факту получения выручки). Отсюда, в частности, следует, что *налог на добавленную стоимость*, являющийся в России и многих других странах одним из основных, *по существу, представляет собой налог на население*, а не на производителей (как, например, налог на прибыль)².

Между тем собирать налог с продаж зачастую легче, чем налог на добавленную стоимость, этот последний — заметно легче, чем подоходный налог, а использование налога на расходы домохозяйств потребовало бы наиболее сложной и дорогостоящей организации.

Однако эквивалентность рассматриваемых налогов обеспечивается лишь *при определенных условиях*. Наиболее очевидное из них — *взаимное соответствие ставок*, обеспечивающее одинаковую долю налоговых изъятий в доходах. На практике подоходный налог в России и многих других странах является прогрессивным, причем обложение им предусматривает разнообразные льготы, тогда как налог на добавленную стоимость, как правило, гораздо менее дифференцирован³. Причина в том, что подоходный налог активнее используется для выполнения перераспределительной функции. В таких обстоятельствах строгая эквивалентность, разумеется, гарантирована быть не может.

Еще одно условие — *синхронность формирования, распределения и использования доходов*. Коль скоро рассматривается не весь период функционирования экономики,

¹ В различных штатах США этот налог составляет от 3 до 7,5% стоимости товаров и услуг, реализуемых на любой стадии обращения.

² Характерно, что в Японии даже законодательство трактует налог, практически неотличимый от НДС, в качестве косвенного *потребительского* налога.

³ Это не означает, что дифференциация полностью отсутствует. В России закон предусматривает две ставки НДС в зависимости от специфики товарных групп, кроме того, некоторые товары, работы и услуги освобождены от данного налога. Две ставки применяются, например, в ФРГ, тогда как в Италии их пять.

а, например, финансовый год, закономерно расхождения между объемом продаж и добавленной стоимостью, равно как между суммами, полученными и израсходованными населением. В результате единство широкой базы, которое обеспечивало бы эквивалентность рассматриваемых налогов, оказывается проблематичным.

Принимать во внимание эти и другие подобные обстоятельства необходимо, чтобы адекватно использовать весь инструментарий налоговой политики. Речь идет о такой специфике отдельных налогов, которая способна играть более значительную роль, чем внешнее несходство налоговых обязательств. Закономерный путь анализа экономических последствий налогообложения ведет от юридических предписаний к итогам рыночного взаимодействия и на этой основе — к выявлению налогов, способных в принципе решать одни и те же задачи (это налоги если не полностью эквивалентные, то близкие по сферам и характеру действия), и к учету более тонких различий между ними.

Анализ сфер действия налога непосредственно дает ответ на вопрос, *на кого* именно ложится налоговое бремя. Иными словами, он фокусируется прежде всего на *распределительном* аспекте налогообложения.

Вместе с тем отслеживая перемещения налогового бремени, мы обнаружили, что его реальный размер может оказаться нетождественным суммам, собираемым государством, поскольку налог “сталкивает” экономику с контрактной линии. *Тот же механизм*, который реализует перемещение, формирует отклонения посленалогового уровня аллокационной эффективности от доналогового. Иначе говоря, перемещение налогового бремени неразрывно связано с искажающим действием налогообложения.

Влияние налогов на эффективность аллокации ресурсов будет рассматриваться в следующей главе. Прежде чем обратиться к ней, следует констатировать, что предстоит переход, по существу, лишь *от распределительного к аллокационному аспекту* одних и тех же процессов.

Приложение

Свойства функции Кобба — Дугласа

Функция Кобба — Дугласа имеет вид $Q = AL^\alpha K^\beta$, где L и K — независимые переменные, а A , α и β — параметры. Если речь идет о производственной функции, то Q — объем продукции, L и K — количества применяемых факторов производства: труда и капитала.

Нас интересует однородная первой степени функция Кобба — Дугласа, для которой $\alpha < 1$, $\beta = 1 - \alpha$ ¹. Итак, $Q = A L^\alpha K^{1-\alpha}$.

¹ Именно такой вариант производственной функции был предложен в 1927 г. Ч. Коббом и П. Дугласом.

Для этой функции характерна прежде всего *постоянная отдача от масштаба*. Пусть c — произвольный коэффициент, тогда:

$$A(cL)^\alpha \cdot (cK)^{1-\alpha} = Ac^\alpha c^{1-\alpha} L^\alpha K^{1-\alpha} = c A L^\alpha K^{1-\alpha} = cQ.$$

Определим предельную производительность труда:

$$MPL = dQ / dL = \alpha A L^{\alpha-1} K^{1-\alpha} = \alpha (A L^\alpha K^{1-\alpha}) / L = \alpha Q / L.$$

Таким образом, *предельная производительность труда* в данном случае *равна произведению его средней производительности и параметра α* .

Аналогично, предельная производительность капитала составляет:

$$(1 - \alpha) Q / K$$

Предельная норма технического замещения факторов производства (*MRTS*) равна отношению предельных производительностей факторов производства и, вместе с тем, в долгосрочном конкурентном равновесии равна отношению цен факторов производства. Следовательно, в точке равновесия

$$MRTS = \frac{(\alpha Q / L)}{(1 - \alpha) Q / K} = [\alpha / (1 - \alpha)] (K / L).$$

Оценим эластичность технического замещения s , которая, по определению, равна соотношению процентных изменений K/L и *MRTS*:

$$\sigma = \frac{d(K/L) / (K/L)}{d(MRTS) / MRTS}.$$

Обозначим выражение $d(K/L) / (K/L)$ символом k и подставим значение *MRTS*:

$$\sigma = k : d\{[\alpha / (1 - \alpha)](K/L)\} / \{[\alpha / (1 - \alpha)](K/L)\} = k : [\alpha / (1 - \alpha)] / [\alpha / (1 - \alpha)] k = 1.$$

Итак, функции Кобба — Дугласа свойственна *единичная эластичность технического замещения* факторов производства (для функции полезности того же вида характерна *единичная эластичность замещения товаров в потреблении*)¹.

Если труд вознаграждается в соответствии со своей предельной производительностью, его доход составляет $(MPL) L = (\alpha Q / L) L = \alpha Q$. Доля дохода этого фактора в результатах производства равна отношению $(\alpha Q) / Q$, т.е. α . Аналогично получаем, что доля капитала равна $(1 - \alpha)$. Итак, соотношение факторных доходов соответствует соотношению параметров при переменных, фиксирующих значения этих факторов.

Если труд вознаграждается в соответствии со своей предельной производительностью, его доход составляет $(MPL) L = (\alpha Q / L) L = \alpha Q$. Доля дохода этого фактора в результатах производства равна отношению $(\alpha Q) / Q$, т.е. α . Аналогично получаем, что доля капитала равна $(1 - \alpha)$. Итак, соотношение факторных доходов также характеризуются единичной эластичностью.

¹ Легко видеть, что этот вывод остается в силе и при таких значениях β , которые не равны $(1 - \alpha)$.

Ключевые понятия

- Перемещение налогового бремени
- Сфера действия налога
- Сфера налоговых обязательств
- Гибкость экономического поведения
- Модель Харбергера
- Аккордный грант
- Формальный и неформальный сектора экономики
- Эквивалентные налоги

Вопросы к главе

1. Если предприятие-налогоплательщик перемещает налоговое бремя на предприятие-поставщика, можно ли утверждать, что последнее входит в сферу действия налога?
2. Как перемещение налогового бремени связано с незаключенными сделками?
3. Почему именно преимущество в эластичности благоприятствует перемещению налогового бремени на конкурентном рынке?
4. В силу каких причин имеет значение, на кого — работников или работодателей — возложена обязанность вносить отчисления по социальному страхованию?
5. Как в условиях монополии проявляется гибкость экономического поведения, способствующая перемещению налогового бремени?
6. Как распределяется налоговое бремя на монополизированном рынке, если функция спроса линейна?
7. Как распределяется налоговое бремя на монополизированном рынке, если эластичность спроса постоянна?
8. Как распределяется бремя специфического и стоимостного налогообложения на конкурентном и монополизированном рынках?
9. Почему перемещение налогового бремени на рынке труда способно приводить к снижению ставки заработной платы более чем на величину ставки налога?
10. В силу каких причин требуется анализировать перемещение налогового бремени в контексте общего равновесия?
11. При каких обстоятельствах анализ перемещения налогового бремени в контексте частичного равновесия способен давать удовлетворительные результаты?

12. Какие переменные фигурируют в модели Харбергера, какие допущения делаются при ее построении?
13. Почему при анализе экономических последствий налогообложения часто имеет смысл предполагать, что собранные средства расходуются на финансирование аккордных грантов?
14. Каким образом происходит перемещение налогового бремени в модели Харбергера?
15. Почему перемещение налогового бремени в модели Харбергера сопровождается отклонением от Парето-оптимального состояния экономики?
16. Почему при анализе сфер действия налогов необходимо принимать во внимание степень открытости экономики?
17. При каких условиях налоги признаются эквивалентными?
18. Какие налоги с широкой базой являются в принципе эквивалентными друг другу, и при каких обстоятельствах их эквивалентность может нарушаться?
19. Почему эквивалентные налоги могут в разной степени отвечать критерию организационной простоты, но всегда в одинаковой степени отвечают критерию экономической нейтральности?

ИЗБЫТОЧНОЕ НАЛОГОВОЕ БРЕМЯ

Экономисту, занимающемуся проблематикой общественного сектора, постоянно приходится принимать во внимание нежелательные побочные последствия государственного вмешательства. Едва ли не любая акция, предпринимаемая государством, порождает целую цепочку аллокационных и перераспределительных изменений, которые затрагивают не только тех субъектов и те параметры экономических процессов, на которые государство стремилось целенаправленно повлиять. Это хорошо видно, в частности, когда речь идет о сферах действия налогов.

Индивиды и предприятия не остаются пассивными во взаимоотношениях с государством, они действуют исходя из собственных интересов, но ориентируются в том числе на позитивные и негативные стимулы, которые государство намеренно и ненамеренно создает. В результате меняется общая экономическая ситуация, и равновесие устанавливается на иной, чем первоначально, кривой достижимых полезностей, причем далеко не всегда сдвиг происходит вверх.

Нередко государство располагает несколькими вариантами действий для достижения одной и той же цели. Например, можно использовать прямое или косвенное налогообложение, выдавать малообеспеченным денежные суммы или непосредственно товары, в которых они нуждаются, производить продукцию для общест-

венных нужд на государственных предприятиях или заказывать ее частным фирмам. Очевидна необходимость выбора наиболее эффективного из имеющихся вариантов. Однако, коль скоро возникают побочные последствия, вопрос об эффективности оказывается весьма сложным.

В предыдущей главе было показано, как реакция на налогообложение может обусловить отклонение точки равновесия от контрактной кривой, иными словами, относительные потери аллокационной эффективности. Подобного рода феномены будут находиться в центре внимания в данной главе.

В принципе, о них говорилось уже в гл. 6, когда искажающие налоги сопоставлялись с неискажающими. К тому же вопрос об избыточном налоговом бремени в той или иной степени рассматривается в курсах микроэкономики. Задачи настоящей главы состоят прежде всего в том, чтобы развить полученные ранее представления, спроецировать их на разные типы налогов, научить читателя уверенно определять избыточное налоговое бремя при различных исходных условиях и подготовить к восприятию материала, касающегося оптимизации налогообложения.

Вместе с тем важно иметь в виду, что рассматриваемые в этой главе проблемы, по сути, имеют отношение не только к налогам как таковым. Представленные здесь простые приемы установления связи между государственным воздействием (в данном случае — налогообложением) и сдвигами в эффективности применимы, также когда речь идет о расходах государства, межбюджетных отношениях и др.

В главе дается определение избыточного налогового бремени, формулируются подходы к определению его величины на основе компенсированного и эквивалентного изменений, устанавливаются зависимость избыточного бремени от размеров налогообложения и характера функций спроса и предложения, рассматриваются особенности избыточного бремени налогов на товары, трудовые доходы и капитал.

8.1

Мера искажающего действия налога

Как было показано в параграфе 6.6, налогообложение побуждает индивидов и организации изменять свое аллокационное поведение, если это позволяет уменьшить налоговое бремя. Такая возможность имеется, когда размер налога прямо или косвенно зависит от действий плательщика, а также от результатов этих действий, например от дохода.

Налогообложение приводит к тому, что чистая отдача от некоторых вариантов использования ресурсов, контролируемых субъектом экономических действий, снижается. Соответственно более привлекательными становятся другие варианты, в большей степени свободные от налогообложения (если таких вариантов не

существует, это, собственно, и означает неспособность субъекта повлиять на величину налогового бремени, что имеет место при неискажающем обложении). В результате искажений формируется новая структура производственного и потребительского поведения. Отдельные виды деятельности, производимые и потребляемые товары и услуги *заменяются* иными, которые при отсутствии налога представляли бы *меньшую ценность*, чем заменяемые. Переход к варианту использования ресурсов, который “сам по себе” менее ценен, чем вариант, от которого приходится отказываться, означает снижение аллокационной эффективности.

Важно подчеркнуть, что подобного рода ненамеренное воздействие государства на уровень эффективности возможно, не только когда вмешательство осуществляется именно в форме налога. Суть дела состоит в создании *нерыночных стимулов к аллокационным сдвигам* и, более конкретно, в *принудительном изменении соотношений между величинами предельных чистых выгод* от различных способов использования ресурсов.

Налог на окна, равно как и высокий акциз на оконное стекло, побуждает строить дома с меньшим числом окон и, при прочих равных условиях, большую долю средств тратить на возведение простенков. Но нечто подобное произошло бы и при щедром субсидировании производства кирпича, из которого строятся простенки, и при введении регулятивных мер, запрещающих производителям стекла продавать его по ценам, не достигающим установленного государством высокого уровня. Важно, что *изменяется соотношение цен* на стекло и кирпич, и аллокационные решения принимаются под влиянием искусственно сформированных сигналов.

Это при определенных условиях и приводит к менее эффективному использованию ресурсов. Соответствующие условия должны, очевидно, быть предметом пристального внимания. Причем требуется не просто констатировать факт снижения эффективности, но установить *зависимость величины ее снижения от конкретных особенностей действий государства*.

Особенности могут состоять, например, в том, как именно формулируются и распределяются налоговые обязательства. Уже отмечалось, что аккордное налогообложение не снижает аллокационную эффективность. Естественно предположить, что другие виды налогов сказываются на ней в различной степени. Итак, для выбора наиболее приемлемых (наименее искажающих) способов государственного вмешательства требуется количественный анализ.

Количественной характеристикой искажающего действия налога служит *избыточное налоговое бремя* (ИНБ). В качестве синонимов этого термина используются термины “*чистые потери от налогообложения*” или “*потери благосостояния от налогообложения*”.

В ранее изучавшихся курсах читатель, по-видимому, уже познакомился со стандартной графической иллюстрацией рассматриваемого понятия. Она относится к ситуации, когда имеет место конкурентный рынок одного товара и этот товар облагается специфическим акцизом (см. рис. 8.1, который, по сути, воспроиз-

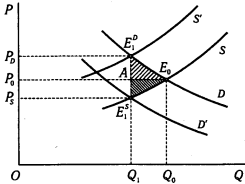


Рис. 8.1

водит рис. 7.1, представленный в предыдущей главе). Избыточному налоговому бремени соответствует площадь треугольника $E_1^S E_1^D E_0$. Его составные части, треугольники $A E_1^D E_0$ и $E_1^S A E_0$, фиксируют потери излишка потребителя и излишка производителя. Государство получает в виде налога сумму, соответствующую площади прямоугольника $P_S P_D E_1^D E_1^S$; именно таково произведение размера акциза ($P_S - P_D$) на посленалоговый объем продаж Q_1 . Между тем на рисунке видно, что уменьшение излишка потребителя соответствует площади трапеции

$P_0 P_D E_1^D E_0$, а уменьшение излишка производителя — трапеции $P_S P_0 E_0 E_1^S$. Итак, налогоплательщики теряют больше, чем получает государство, и разница представляет собой ИНБ.

Существенно, что подобного рода потерям *излишка потребителя* свойствен принципиально *неденежный характер*, хотя им, как и всяким приращениям полезности, можно поставить в соответствие некоторые денежные суммы. Так, избегая платить слишком большую сумму в виде налога на окна, домовладелец испытывал дискомфорт от недостаточной освещенности жилища. В то же время потери *излишка производителя* представляют собой *недополученный денежный доход*. Итак, два компонента избыточного налогового бремени имеют несколько разную природу.

То, что однотипные рис. 7.1 и 8.1 иллюстрируют как перемещение налогового бремени, так и его избыточную величину, не случайно. В основе обоих феноменов лежит одна и та же деформация набора экономических возможностей, конкретнее говоря, рассмотренное в параграфе 7.1 сужение спектра взаимовыгодных сделок.

Государство получает от искажающего налога меньше, чем теряют налогоплательщики. Между тем почти любой практически применяемый налог является искажающим. Не является ли в таком случае налогообложение заведомо нерациональным?

Вспомним, что налоги — основной источник доходов общественного сектора. Они требуются, чтобы финансировать производство общественных благ и перераспределительные программы. Последние обосновываются главным образом соображениями справедливости, которые, как не раз отмечалось выше, способны в принципе ограничивать пространство собственно экономических решений. Однако дело не только в этом. С общественными благами, так же как и с частными, связан излишек потребителя.

Допустим, налоговая реформа привела к тому, что индивиды стали платить государству существенно меньше денег, но зато лишились значительной части общественных благ. Очевидно, только с учетом конкретных функций спроса на эти общественные блага можно достоверно судить, выиграли или проиграли индивиды в результате такой реформы. Ведь потери излишка потребителя в связи с недопроизводством общественных благ могут перекрыть не только экономию денег, которые раньше уплачивались в виде налогов, но и сокращение ИНБ. Таким образом, экономическая рациональность не обязательно предполагает сведение избыточного налогового бремени к нулю, хотя несомненно предполагает его *минимизацию при прочих равных условиях*.

Избыточное налоговое бремя может быть определено как *разность между денежным эквивалентом* происходящего под влиянием налога *уменьшения излишка потребителя и производителя*, с одной стороны, и *доходам, получаемым государством* от данного налога, с другой.

Такое определение не требует комментариев, когда речь идет об отдельном налогоплательщике. Однако, строго говоря, характеристика избыточного бремени налогообложения, которое несет общество, должна быть дана с позиций *функции общественного благосостояния*. Именно по отношению к ней следует в данном случае определять излишек потребителя.

Обычно предполагается простое суммирование индивидуальных излишков потребителя; мы также будем, как правило, подразумевать это удобное допущение. Но такое суммирование оправдано, только если функция общественного благосостояния имеет специфическую форму бентамиана. Если придерживаться иной трактовки функции общественного благосостояния, не меняется смысл понятия избыточного налогового бремени, но измерение потерь благосостояния должно отражать эту конкретную трактовку.

8.2

Факторы, влияющие на величину избыточного налогового бремени

Рисунок 8.1 позволяет увидеть, какие факторы влияют на размер избыточного налогового бремени, и уловить тип зависимости, связывающей величину потерь с этими факторами. Несомненно, в каждом отдельном случае зависимость имеет определенную специфику, которая должна составлять предмет детального анализа. Однако мы убедимся, что в условиях конкурентного рынка размер ИНБ определяется характеристиками, во-первых, *начального (доналогового) состояния*, во-вторых, *налога* как такового, в-третьих, *функции спроса* и, в-четвертых, *функции предложения*.

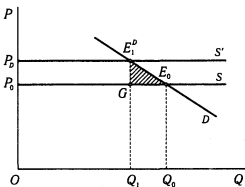


Рис. 8.2

Чтобы уяснить характер зависимости, обратимся прежде всего к простейшей ситуации, когда предложение абсолютно эластично по цене, функция спроса линейна и имеет место специфический акциз со ставкой t (см. рис. 8.2, обозначения на котором аналогичны обозначениям на рис. 8.1). В этом случае ИНБ соответствует площади треугольника $GE_1^D E_0$. Обозначив величину ИНБ символом DL^1 , получаем: $DL = -1/2 \Delta Q \Delta P_D$, где $\Delta Q = Q_1 - Q_0$, а $\Delta P_D = P_D - P_0 = t^2$.

Как для понимания зависимости,

так и особенно для решения практических задач *прогнозирования* тех потерь благосостояния, которые могут порождаться вновь вводимыми или повышаемыми налогами, желательно выразить ИНБ через величины, поддающиеся оценке до перехода из доналогового состояния в посленалоговое. Используем доналоговые значения объема продаж (Q_0) и цены (P_0), а также характеристику функции спроса. Будем полагать, что t и ΔQ достаточно малы, чтобы считать эластичность спроса (e_D) на участке изменений практически постоянной, соответствующей значению в точке E_0 . Тогда $\Delta Q = e_D \Delta P_D Q_0 / P_0 = e_D t Q_0 / P_0$. Следовательно, при введенных выше допущениях:

$$DL = -1/2 (e_D \Delta P_D Q_0 / P_0) \Delta P_D \quad (8-1)$$

Подставляя t , получаем:

$$DL = -e_D t^2 Q_0 / 2P_0 \quad (8-2)$$

Если налог является не специфическим, а стоимостным со ставкой τ , то ΔP_D можно выразить как τP_0 и тогда подстановка в (8-1) дает:

$$DL = -e_D \tau^2 Q_0 P_0 / 2 \quad (8-3)$$

Вернемся теперь к более общей ситуации, изображенной на рис. 8.1, т.е. примем во внимание, что в большинстве случаев избыточное налоговое бремя фактически складывается из потерь не только излишка потребителя, но и излишка производителя. Это значит, что надо принять во внимание также площадь треугольника $E_1^S E_1^D E_0$. Будем по-прежнему допускать, что величины t и ΔQ малы, так что можно считать эластичности спроса (e_D) и предложения (e_S) в любой точке интересующего нас интервала близкими к тем, которые имели место в точке доналогового равновесия, а $E_1^D E_0$ и $E_1^S E_0$ будем рассматривать как отрезки прямых.

¹ От английского термина *deadweight loss*, т.е. чистые потери благосостояния.

² Следует иметь в виду, что ΔQ , как правило, отрицательная величина. То же относится к фигурирующим ниже величинам ΔP_S и e_D .

Площадь треугольника $E_1^S E_1^D E_0$ легко определить по аналогии с выражением (8-1). Она составляет:

$$1/2 e_s (\Delta P_s)^2 Q_0 / P_0. \quad (8-4)$$

Величину ИНБ можно представить как сумму (8-1) и (8-4). Вместе с тем вновь подчеркнем, что практически значима способность определять ИНБ как функцию ставки налога и особенно возможность давать *априорные оценки*, когда рассматриваются варианты налоговых нововведений. Значения ΔP_D и ΔP_S можно непосредственно зафиксировать после введения налога. Однако желательно было бы заменить их величинами, поддающимися определению до того, как налог введен. В предыдущей главе было показано, что соотношение ΔP_D и ΔP_S однозначно определяется (при конкурентном характере рынка) соотношением эластичностей спроса и предложения. Это дает возможность осуществить замену, зная величины t , e_D , e_s , а также начальные значения объема продаж и цен: Q_0 и P_0 .

Мы знаем, что $\Delta P_D = \Delta Q P_0 / Q_0 e_D$, а $\Delta P_S = \Delta Q P_0 / Q_0 e_s$. Между тем $\Delta P_D - \Delta P_S = t$. Таким образом:

$$t = \Delta Q P_0 / Q_0 e_D - \Delta Q P_0 / Q_0 e_s = (\Delta Q P_0 / Q_0) (e_s - e_D / e_s e_D).$$

$$\text{Следовательно, } \Delta Q = t [e_s e_D / (e_s - e_D)] (Q_0 / P_0).$$

Нас интересует площадь треугольника $E_1^S E_1^D E_0$, которую теперь можно определить как $1/2 t \Delta Q$. Итак, получаем следующую формулу для оценки ИНБ:

$$DL = 1 / 2 t^2 [e_s e_D / (e_s - e_D)] (Q_0 / P_0). \quad (8-5)$$

Если вместо специфического налога применяется стоимостной, формула (8-5) может быть модифицирована так же, как это было сделано при переходе от выражения (8-2) к формуле (8-3). Если $(P_1 - P_0)$ невелико, в (8-5) можно заменить t^2 на $(\tau P_0)^2$:

$$DL = 1 / 2 \tau^2 [e_s e_D / (e_s - e_D)] (Q_0 / P_0). \quad (8-6)$$

Таким образом, мы определили зависимость избыточного налогового бремени от размеров налога, а также эластичностей спроса и предложения. Наиболее примечательно в полученных формулах то, что величина DL пропорциональна квадратам t и τ , т.е. *при увеличении налога ИНБ растет опережающим темпом по сравнению с доходами государства*.

Ясно, что формулы (8-1) — (8-6) верны лишь при допущениях, введенных в данном параграфе¹. Однако очевидно и то, что освобождение от этих допущений ведет лишь к усложнению зависимостей, но не к изменению их характера. Так, предположения (очевидно противоречащие друг другу) о том, что, с одной стороны, линии D и S — прямые, а с другой — эластичности спроса и предложения на отрезке $Q_0 Q_1$ постоянны, облегчают расчеты. Но отказ от этих предположений принципиально ничего не меняет, если имеется приемлемая информация о форме и

¹ Причем не все упрощения были явным образом оговорены. Так, далее будет показано, что вместо эластичности обычной (маршаллианской) функции спроса правильнее было бы использовать эластичность компенсированной функции спроса.

параметры функций спроса и предложения, позволяющая прибегнуть к интегрированию. Важно, что остается в силе вывод об опережающем росте ИНБ по сравнению с налоговыми поступлениями.

Вместе с тем представленные выше формулы имеют не только иллюстративное значение. На практике, определяя потенциальные чистые потери от изменений в налогообложении, нередко имеет смысл пользоваться именно наиболее простыми, огрубленными подходами к оценке. Когда масштаб изменений невелик, упрощения типа использованных выше, снижая требования к исходным данным и упрощая вычисления, в то же время не слишком значительно влияя на результат. Если же речь идет об очень крупных изменениях (например, вводимый налог столь велик, что можно ожидать уменьшения продаж в 2—3 раза), то весьма сложной проблемой становится прежде всего прогнозирование посленалоговых значений Q и P , а не только исчисление величины ИНБ как такового.

8.3 Избыточное бремя налогообложения товара на монополизированном рынке

До сих пор рассматривалось избыточное бремя, возникающее при налогообложении товара на конкурентном рынке. В условиях монополии налог также сужает спектр

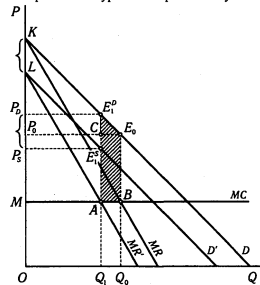


Рис. 8.3

потенциально взаимовыгодных сделок и, следовательно, также порождает ИНБ.

На рис. 8.3 изображены последствия введения специфического акциза на товар, производимый монополистом. Налог в размере t изображен параллельным сдвигом линий спроса и предельного дохода (как на рис. 7.7). Легко увидеть, что в посленалоговом состоянии по сравнению с доналоговым излишек потребителя уменьшается на величину, соответствующую площади трапеции $P_0P_1E_1E_0$, причем чистые потери соответствуют площади треугольника CE_1P_1 .

Со своей стороны, производитель-монополист несет потери, адекватные разности площадей прямоугольников

MP_0E_0B и $MP_5E_1^S A$. Если исключить доход, который получает государство, остаются чистые потери, величина которых выражается площадью прямоугольника ACE_0B . Итак, ИНБ представлено графически площадью трапеции $AE_1^S E_0B$.

На рисунке хорошо видно, что налогообложение сокращает прибыль, достаемую монополисту, в том числе за счет поглощения части доналоговой прибыли избыточным бременем. Однако, как уже подчеркивалось в параграфе 7.3, прибыль частично сохраняется, и положение покупателей остается относительно худшим, чем на конкурентном рынке. Причем на положении покупателей сказывается вся величина прибыли, включая переходящую в доход государства (площадь прямоугольника $MP_D E_1^D A$), тогда как монополист присваивает меньшую величину (площадь прямоугольника $MP_5 E_1^S A$).

Как было показано в том же параграфе, потери потребителя особенно велики,

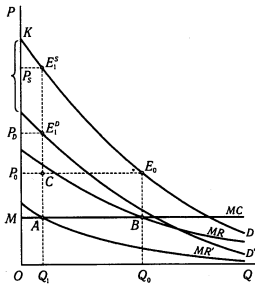


Рис. 8.4

отсутствия бремени на стороне производителя¹. Применительно к ситуации, изображенной на рис. 8.4, особенно хорошо видно, что налогообложение не только изменяет положение продавцов и покупателей по отношению друг к другу, оно также порождает чистые потери для всего общества. Эти потери и составляют ИНБ.

Если его функция спроса такова, что с сокращением объема покупок не происходит повышение эластичности (по абсолютной величине). На рис. 8.4 D — линия спроса, характеризующаяся постоянной эластичностью. Сокращению излишка потребителя здесь адекватна площадь фигуры $P_0P_5E_1^SE_0$, которая намного больше площади прямоугольника $P_D P_5 E_1^S E_1^D$, отражающей доход государства.

Изменяется также положение монополиста. Этому изменению соответствует разность площадей прямоугольников MP_0E_0B и $MP_DE_1^DA$. Первый из них больше второго. Следовательно, даже если налоговое бремя, возлагаемое на одних только потребителей, превышает доход, который государство получает от налога, это не означает

¹ Равным образом, если производители несут налоговое бремя, превышающее доход государства, из этого отнюдь не следует, что налог позитивно сказывается на положении потребителей или хотя бы оставляет его неизменным.

В параграфе 7.3 говорилось о том, что в условиях монополии размер, на который, при данной величине налоговых поступлений снижается объем продаж, зависит от формы налогообложения: специфической или стоимостной. Меньшему сокращению объема продаж, очевидно, соответствует и меньшая величина ИНБ.

Сравним чистые потери от специфического и стоимостного акцизов с помощью рис. 8.5, фактически воспроизводящего рис. 7.7 из предыдущей главы. В обеих частях рисунка (часть (а) относится к специфическому налогу, а часть (б) — к стоимостному), исходные ситуации одинаковы, посленалоговые значения Q также совпадают, так что различия должны выявиться применительно к *относительным величинам*. В данном случае интерес представляют соотношения величин T и DL .

Как в части (а), так и в части (б) рис. 8.5 величина ИНБ представлена площадью трапеции $AE_1^pE_0B$ (это ясно по аналогии с комментарием к рис. 8.3). Идентичность линий D и MC , а также значений Q_0 и Q_1 гарантирует идентичность трапеций в обеих частях рисунка. Итак, DL принимает одинаковые значения. В то же время, как было показано в параграфе 7.3, $P_s^v < P_s^u$ и, следовательно, $T^v > T^u$. Таким образом, в условиях монополии для стоимостного налогообложения по сравнению со специфическим характерно (при прочих равных условиях) *более благоприятное соотношение собираемых доходов и избыточного бремени*.

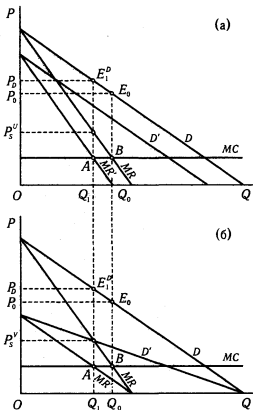


Рис. 8.5

Как можно количественно оценить ИНБ, возникающее в условиях монополии? Сделаем это применительно к простейшей ситуации, изображенной на рис. 8.3. Площадь прямоугольника ACE_0B на этом рисунке равна $(P_0 - MC) \times \Delta Q$, площадь треугольника $CE_1^pE_0$ составляет $(P_D - P_0) \Delta Q / 2$. Известно, что $(P_D - P_0) = t/2$. Итак, $DL = (P_0 - MC + t/4) \Delta Q$.

Из величин, фигурирующих в последнем выражении, все, кроме ΔQ , можно считать известными на момент введения налога. Значение ΔQ допустимо прогнозировать на основе значений Q , P и e_D в точке доналогового равновесия: $\Delta Q = e_D t Q_0 / P_0$. Таким образом, при указанных условиях:

$$DL = e_D (Q_0 / P_0) (P_0 t - MC t + t^2 / 4).$$

8.4

Эффект замещения и избыточное налоговое бремя

Налог, при прочих равных условиях, повышает цену товара или услуги, увеличивает издержки осуществления той или иной деятельности. Влияние изменения цены на величину спроса можно представить в виде суммы дохода: $\Delta Q = \Delta Q_I + \Delta Q_S$, где ΔQ_I — эффект дохода, а ΔQ_S — эффект замещения¹.

Напомним, что *эффект дохода* представляет собой то приращение Q , которое непосредственно обусловлено изменением *покупательной способности* (реального дохода). Когда речь идет о введении или повышении налога, ΔQ_I является отрицательной величиной, если налогообложению подвергаются *нормальные товары*. Для *товаров низкого качества* уменьшение реального дохода ведет к увеличению объема потребления, так что $\Delta Q_I > 0$. Кроме того, объектами анализа могут быть и ситуации снижения налога, а также государственного субсидирования производства или потребления; в подобных случаях $\Delta Q_I > 0$ для нормальных товаров.

Эффект замещения — это приращение Q , которое непосредственно обусловлено изменением *соотношений цен*. При введении или повышении налога ΔQ_S — всегда отрицательная величина, поскольку налогооблагаемый товар, услуга или вид деятельности становится относительно дороже. При уменьшении налога и в ситуациях субсидирования величина ΔQ_S всегда положительна.

Избыточное бремя налогообложения возникает потому, что налогоплательщик в той или иной мере *замещает* наиболее желательные в доналоговом периоде товары, услуги и виды деятельности менее желательными. Сокращение излишка потребителя, происходящее просто в силу того, что налог делает плательщика беднее, не означает снижения аллокационной эффективности. Сокращение покупательной способности имеет место при любом варианте налогообложения,

¹ Из курса микроэкономики читатель знает, что эффект замещения и эффект дохода могут определяться по Хиксу и по Слуцкому. Мы будем использовать только трактовку Хикса.

в том числе неискажающем. Следовательно, избыточное налоговое бремя по природе своей связано с той частью уменьшения излишка потребителя, которая адекватна не всей величине ΔQ , а только эффекту замещения ΔQ_S .

С этой точки зрения, утверждения, содержащиеся в предыдущем параграфе, нуждаются в некоторой корректировке. Чтобы ввести ее, обратимся к, вероятно, уже известному читателю графическому представлению эффектов дохода и замещения, а также компенсирующего и эквивалентного изменений.

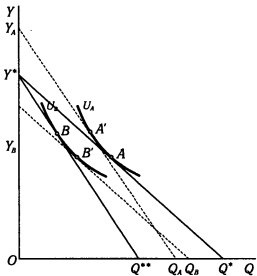


Рис. 8.6

A — точка касания Y^*Q^* и U_A , а B — точка касания Y^*Q^{**} и U_B .

Переход от равновесия A к равновесию B совершается, поскольку налог, во-первых, делает индивида беднее и, во-вторых, изменяет соотношения цен. Первому, т.е. уменьшению покупательной способности, соответствует *параллельный сдвиг бюджетного ограничения*. Второму, т.е. удорожанию одного товара по отношению к другим, соответствует *поворот бюджетного ограничения* (ведь его наклон как раз и определяется соотношением цен).

Представим себе, что переход к новому равновесию совершается в два этапа. Сначала государство берет у индивида в виде аккордного налога такую сумму, что налогоплательщик перемещается с кривой U_A на посленалоговую кривую безразличия U_B . А затем оно принудительным образом вводит такое соотношение цен, при котором бюджетное ограничение принимает посленалоговое положение Y^*Q^{**} .

На рис. 8.6 Q — количество облагаемого налогом товара; Y — выраженный в денежной форме доход индивида, используемый на удовлетворение всех его потребностей, за исключением приобретения товара Q , A — доналоговая точка равновесия B — точка равновесия после введения налога¹, Y^*Q^* — доналоговое бюджетное ограничение, U_A — доналоговая кривая безразличия, Y^*Q^{**} — посленалоговое бюджетное ограничение; U_B — посленалоговая кривая безразличия.

Рассматриваемый налог не изменяет значения Y^* . В самом деле, равновесие достигалось бы в точке Y^* , если индивид, получая доналоговый доход, вообще не приобретал бы тот единственный товар, который в данном случае затронут налогообложением. Очевидно,

¹ На рис. 8.5 этим точкам соответствовали (естественно, в иной системе координат) точки E_0 и E_1^p .

Что в таком случае произойдет на первом этапе? Аккордный налог не меняет относительных цен, но уменьшает располагаемый доход. Это значит, что наклон бюджетного ограничения не изменится, однако оно сместится ближе к началу координат. Поскольку речь идет о перемещении на кривую U_B , бюджетное ограничение примет положение $Y_B Q_B$. Оно однозначно определяется двумя требованиями: параллельностью линии $Y^* Q^*$ и касанием U_B . Разность $(Y^* - Y_B)$ — предполагаемая величина аккордного налога. Точка касания B' фиксирует то потенциальное равновесие, которое было бы достигнуто при данном аккордном налоге.

Расстояние по горизонтали между A и B' — эффект дохода¹. В самом деле, именно на столько уменьшилось бы потребление индивидом товара Q при гипотетическом неискажающем налогообложении, которое сокращало бы покупательную способность так же, как рассматриваемый акциз, но в отличие от него не вызывало сдвигов в соотношении цен.

К чему свелись бы изменения на втором этапе? Переход из B' в B не изменил бы уровня благосостояния индивида, но означал бы сдвиг в структуре потребления (товар Q потребляется относительно меньше, другие товары — относительно больше). Сдвиг мотивировался бы изменением относительных цен, а применительно к графику — поворотом линии бюджетного ограничения вокруг кривой U_B из положения $Y_B Q_B$ в положение $Y^* Q^{**}$. Следовательно, $[B' - B]$ — эффект замещения.

Теперь представим себе иную последовательность изменений. На первом этапе государство принудительно устанавливает такое соотношение цен, что бюджетная линия приобретает наклон, характерный для посленалогового периода (но речь идет только об относительных ценах, тогда как уровень благосостояния индивида остается неизменным). На втором этапе аккордный налог понижает уровень благосостояния так, что индивид переходит с кривой безразличия U_A на кривую безразличия U_B . Тогда первому этапу соответствует поворот бюджетной линии $Y^* Q^*$ вокруг U_A , в результате чего она принимает положение $Y_A Q_A$.

$Y_A Q_A$ — прямая, параллельная $Y^* Q^{**}$ и касающаяся U_A . Если A' — точка касания, то $[A - A']$ — эффект замещения, поскольку именно в A' было бы достигнуто равновесие при первоначальном уровне благосостояния и новой структуре цен.

Второй этап — понижение уровня благосостояния без дальнейшего изменения относительных цен, т.е. параллельный сдвиг линии $Y_A Q_A$ в реальное посленалоговое положение $Y^* Q^{**}$. Точка равновесия перемещается из A' в B . Следовательно, $[A' - B]$ — эффект дохода.

Итак, $[A - A'] = [B' - B] = \Delta Q_s$, в то же время $[A' - B] = [A - B'] = \Delta Q_i$.

¹ Далее расстояния по горизонтали между точками на рисунках будем обозначать с помощью квадратных скобок. Например, $[A - B']$.

Понижение благосостояния налогоплательщика, вызванное налогообложением, может быть выражено в денежной форме, если измерить в денежном масштабе (который представлен на оси Y) расстояние между кривыми безразличия U_A и U_B . Проблема, однако, в том, что в общем случае это расстояние не является постоянным¹. Так, на рис. 8.6 расстояние по вертикали между кривыми U_A и U_B в точке A — это расстояние между прямыми Y^*Q^* и Y_BQ_B (ведь в A кривая безразличия касается именно Y^*Q^*). Если же измерять расстояние между теми же кривыми безразличия в точке B , то нас будет интересовать длина вертикального отрезка между прямыми Y^*Q^{**} и Y_AQ_A . Итак, ухудшение положения налогоплательщика может характеризоваться двумя, вообще говоря, разными денежными суммами ($Y_A - Y^*$) и $(Y^* - Y_B)$.

На рис. 8.6 $(Y_A - Y^*) > (Y^* - Y_B)$. Это закономерно для нормальных товаров: при одном и том же значении Q индивид, благосостояние которого выше, готов, при прочих равных условиях, уплатить за дополнительную единицу данного товара больше, чем индивид с такой же функцией полезности, но более низким уровнем благосостояния. Следовательно, типична такая карта безразличия, на которой при одинаковом значении Q кривые, расположенные выше, имеют более крутой наклон, чем кривые, более близкие к началу координат. Соответственно с ростом Q кривые безразличия сближаются. Таким образом, вертикальное расстояние между кривыми U_A и U_B в точке B не случайно превосходит расстояние в точке A , расположенной правее.

Если положение индивида характеризуется доналоговой точкой равновесия A , то переход к уровню благосостояния, характерному для посленалогового периода, эквивалентен для него потере денежной суммы $(Y^* - Y_B)$. Изъятие именно такой суммы у индивида, находящегося в названном положении, привело бы его на кривую безразличия U_B . Эта сумма представляет собой *эквивалентное изменение* V_E .

Если же “точкой отсчета” служит посленалоговое равновесие B , то суммы $(Y_A - Y^*)$ как раз хватило бы, чтобы компенсировать индивиду потери, связанные с налогообложением, т.е. вернуть его на кривую безразличия U_A . Эта сумма является *компенсирующим изменением* V_K .

Каким образом на рис. 8.6 представлены налог и избыточное налоговое бремя? В посленалоговом равновесии индивид располагает $[B-O]$ товара Q (O — начало координат) и $\{B-O\}^2$ денежных средств для иных нужд. На приобретение товара Q налогоплательщик тратит $\{Y^* - B\}$. Между тем при отсутствии налога, купив $[B-O]$ товара Q , индивид располагал бы большей суммой свободных денеж-

¹ Если расстояние между двумя произвольно выбранными кривыми безразличия не зависит от Q , имеет место так называемая квазилинейная функция полезности, которая обладает специфическими свойствами.

² Здесь и далее с помощью фигурных скобок изображаются расстояния по вертикали между точками на рисунках. Аналогично будет изображаться расстояние между точкой и линией. Например, $\{Y^*Q^* - B\}$ — расстояние по вертикали между прямой Y^*Q^* и точкой B .

ных средств, ведь бюджетным ограничением служила бы линия Y^*Q^* , а не Y^*Q^{**} . Расстояние между доналоговым и посленалоговым бюджетными ограничениями в точке посленалогового равновесия, т.е. $\{Y^*Q^* - B\}$, очевидно, отражает налоговый платеж T .

Однако $\{Y^*Q^* - B\}$ не является адекватным денежным выражением снижения благосостояния, обусловленного налогообложением. Снижение может оцениваться расстоянием между кривыми U_A и U_B в точке B , т.е. компенсирующим изменением. Но $V_K = \{Y_A Q_A - B\}$. Посленалоговая бюджетная линия (а вместе с ней и прямая $Y_A Q_A$) закономерно круче доналогового бюджетного ограничения Y^*Q^* , так что не случайно на рисунке $\{Y_A Q_A - B\} > \{Y^*Q^* - B\}$, или, иными словами, $V_K > T$.

Равным образом $V_E > T$.

Как разность $(V_K - T)$, так и разность $(V_E - T)$, в принципе, показывают, насколько больше теряет налогоплательщик по сравнению с тем, что приобретает государство. $(V_K - T)$ соответствует "зазору" между прямыми $Y_A Q_A$ и Y^*Q^* на вертикали, которая могла бы быть проведена через точку B . $(V_E - T)$ соответствует аналогичному "зазору" между прямыми Y^*Q^* и $Y_A Q_A$ на той же вертикали. "Зазоры" тем значительнее, чем больше разница в наклоне бюджетных линий, иными словами, чем сильнее налог меняет соотношение цен. Таким образом, чем сильнее налог меняет соотношение цен, тем сильнее налог меняет соотношение цен. Таким образом, чем сильнее налог меняет соотношение цен, тем сильнее налог меняет соотношение цен. Таким образом, чем сильнее налог меняет соотношение цен, тем сильнее налог меняет соотношение цен. Таким образом, чем сильнее налог меняет соотношение цен, тем сильнее налог меняет соотношение цен.

Однако в силу различий между V_K и V_E нижний "зазор" меньше верхнего. Какой из них адекватнее характеризует ИНБ?

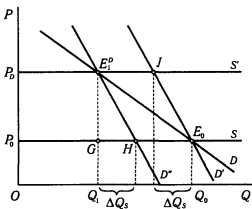


Рис. 8.7

Обратимся к рис. 8.7, который воспроизводит рис. 8.2 с некоторыми дополнениями, а именно: на нем представлены не только обычная кривая спроса D , но также линии компенсированного спроса D' и D'' . **Функция компенсированного спроса** отражает взаимосвязь объема продаж товара и его цены при данном (фиксированном) уровне благосостояния. Это значит, что компенсированная функция задается обычной функцией спроса и какой-либо кривой безразличия. Индивид, вообще говоря, может находиться на любой из кривых безразличия, адекватных его

функции полезности (его реальное положение зависит, в частности, от начальных условий распределения). Следовательно, каждой обычной функции спроса соответствует бесконечно много компенсированных. Функция компенсированного спроса связана с эффектом замещения, но не с эффектом дохода: ведь по определению этой функции реальный доход является фиксированным.

На рис. 8.7 D' — линия компенсированного спроса, соответствующая доналоговой ситуации (кривой безразличия U_A), D'' — линия компенсированного спроса, соответствующая посленалоговой ситуации (кривой безразличия U_B). Площадь трапеции $P_0 P_D J E_0$ — компенсирующее изменение, площадь трапеции $P_0 P_D E_1^p H$ — эквивалентное изменение. Площадь прямоугольника $P_0 P_D E_1^p G$ — налоговый платеж государству. Чтобы компенсировать потери, налогоплательщику надо получить денежную сумму, которая позволила бы вернуться на уровень благосостояния U_A при возросшей цене товара Q , занимающего, по-видимому, большое место в потреблении (иначе эффект дохода не был бы значительным). Эта сумма больше, чем V_E , которое исчисляется применительно к уровню цен, в том числе на товар Q , существовавший до введения налога.

Итак, разнице между оценками ИНБ, получаемыми на основе компенсирующего и эквивалентного изменений, соответствует различие в масштабах цен в доналоговом и посленалоговом периодах. Налог в какой-то степени обесценивает денежный доход плательщика. При прочих равных условиях, индивиду в посленалоговом периоде придется потратить больше денег, чем в доналоговом, чтобы обеспечить то же самое приращение своей функции полезности. Еще раз подчеркнем, что это верно, только если значим эффект дохода, иными словами, если налог ощутимо влияет на покупательную способность; когда же такое влияние пренебрежимо мало, проблемы расхождения оценок, получаемых на базе V_K и V_E , не существует. Таким образом, в некотором смысле доналоговые деньги отличаются от посленалоговых, если иметь в виду соответствие денежных сумм значениям функции полезности.

Реально налогоплательщик воспринимает свои платежи государству в посленалоговом масштабе. В то же время именно в посленалоговых деньгах пришлось бы компенсировать потери плательщика, чтобы после произошедших изменений вернуть его к исходному уровню благосостояния. Следовательно, сопоставимость величин ИНБ, с одной стороны, и фактических налоговых платежей, с другой, достигается, если первая из них определяется исходя из значения V_K . Вместе с тем, если речь идет, например, о прогнозируемом значении DL , которое оценивается при подготовке к введению нового налога, желательна сопоставимость оценок с доналоговыми доходами и расходами потенциальных плательщиков. В этом случае уместно ориентироваться на значение V_E . Таким образом, выбор подхода к определению величины ИНБ зависит от специфики конкретной практической задачи, которую предполагается решать.

Поскольку ни один из подходов, вообще говоря, не имеет решающих преимуществ перед другим, далее в данной главе к различным видам налогов будет применяться тот, который позволяет несколько нагляднее сравнивать последствия искажающего и неискажающего налогообложения. Вспомним, что представлениям DL через V_K и V_E можно поставить в соответствие разные

последовательности перемещений линии исходного бюджетного ограничения на рис. 8.6. Когда речь идет о сопоставлении искажающего налога с неискажающим, удобнее считать воображаемой первой фазой изменений параллельный сдвиг, а не поворот (эффект дохода, а не эффект замещения). В этом случае первая фаза, по сути, тождественна гипотетическому неискажающему налогообложению, которое привело бы плательщика на ту же кривую безразличия, что и анализируемый реальный налог. Вторая же фаза — это непосредственно представленное искажающее действие того конкретного налога, который составляет предмет анализа. Если бы искажение не имело места, государство собирало бы больше средств при данном снижении благосостояния налогоплательщика.

8.5

Избыточное бремя налогообложения доходов

В параграфе 7.10 было показано, что целый ряд налогов, играющих ключевую роль в формировании бюджетов различных стран, имеют в своей основе обложение доходов населения. Представим себе, что все доходы облагаются по единой ставке (это может быть, например, универсальный налог на добавленную стоимость). Порождает ли такой налог избыточное бремя? Вопрос уместен, поскольку замещение одного товара другим или одной разновидности экономической (приносящей доход) активности другой не позволило бы в данном случае избежать налогообложения.

Вместе с тем интуитивно ясно, что налоги на доходы не являются нейтральными. Повышение таких налогов дестимулирующим образом сказывается на труде и инвестициях, а следовательно, негативно влияет на аллокационную эффективность. Если значительную часть заработанного дохода приходится отдавать государству, рабочий может, при прочих равных условиях, предпочесть меньшую продолжительность и интенсивность труда, а владелец капитала — избрать жизнь рантье, довольствующегося гарантированными поступлениями, например от государственных ценных бумаг, вместо активного участия в деловых операциях, способных приносить высокую отдачу. В этих и других подобных случаях происходит *замещение экономически активного поведения пассивным*.

Таким образом, замещение имеет место, хотя речь не идет о замене одних товаров или услуг другими. Ситуацию обычно обозначают словами: “*замещение дохода досугам*”; однако досуг в данном случае следует понимать широко. Имеется в виду не только отдых как таковой, но всякий отказ от усилий, на которые индивид, в принципе, способен был бы пойти, чтобы увеличить свой доход (точнее говоря,

количество товаров и денег, которыми располагает он и его семья). В этом смысле предпочтение досуга выражается, например, не только в отказе от сверхурочной работы, но и в стремлении не слишком напрягаться в течение рабочего дня, не брать на себя дополнительную ответственность, избегать риска и т.п.

Досуг, как и доход, представляет ценность для индивида. Рациональное поведение предполагает выбор такого соотношения между ними, при котором значения предельной полезности каждого уравниваются. Обложение дохода налогом (как и обложение любого товара) означает повышение цены, которую приходится уплачивать за его единицу. Ценой в данном случае является то “количество досуга”, которым требуется пожертвовать для получения единицы дохода.

Это некие количественно определенные усилия, необходимые, чтобы заработать один рубль, остающийся у индивида после уплаты налога. Коль скоро налог вызывает изменение соотношения цен, пусть и специфических, неизбежно возникает ИНБ.

Меру усилий, затрачиваемых для получения дохода, удобно упрощенно представить как продолжительность рабочего времени (это, естественно, предполагает однородность труда и отсутствие колебаний в его интенсивности). Тогда мера досуга — это разность между фондом времени, которым располагает индивид, и суммарным числом часов, отработанных им за этот период ради облагаемого налогом дохода. На рис. 8.8 (а) длина оси L соответствует фонду времени; слева направо по этой оси фиксируется продолжительность труда, которую будем обозначать L_w , а справа налево — соответственно продолжительность досуга (L_r). На осях Y изображен доход (масштаб на обеих осях одинаков), причем длина оси соответствует гипотетическому доходу, который мог бы

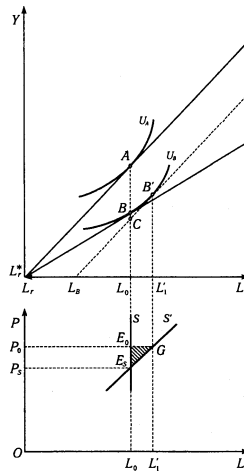


Рис. 8.8

быть заработан индивидом при полном отказе от досуга. Соединяющая угловые точки линия $L_T^*Y^*$ — исходное бюджетное ограничение, A — точка равновесия, фиксирующая оптимальное в доналоговых условиях сочетание дохода и досуга, U_A — исходная кривая безразличия.

Пропорциональное налогообложение дохода перемещает бюджетное ограничение в положение L^*Y^{**} . При каком сочетании дохода и досуга установится новое равновесие? Выше говорилось, что налогообложение оказывает противоречивое воздействие на предложение труда: с одной стороны, уменьшение дохода побуждает работать больше, с другой — налог дестимулирует труд. Теперь это можно переформулировать следующим образом. Повышение цены дохода, выраженной в единицах досуга, вызывает эффект замещения, обуславливающий ее смещение влево и эффект дохода, которому соответствует смещение точки равновесия вправо. Таким образом, посленалоговое равновесие может достигаться как при больших, так и при меньших по сравнению с доналоговыми затратах труда.

Если вернуться к рис. 7.8, следует сказать, что на участке ниже точки A на этом рисунке эффект замещения превышает эффект дохода, на участке между точками A и B более значителен эффект дохода, а на участке выше точки B оба эффекта уравниваются друг друга.

Однако независимо от конкретного соотношения названных эффектов оба они имеют место, а следовательно, возникает избыточное налоговое бремя. Наиболее интересно зафиксировать его в ситуации, когда доналоговые и посленалоговые значения L_w (а следовательно, и L_T) совпадают друг с другом (точка L_0 на рис. 8.8), и соответственно точки доналогового и посленалогового равновесия (A и B) находятся на одной вертикали. Следует отметить, что такая ситуация в целом близка к реальной, если речь идет о странах, применительно к которым проводился анализ эмпирических данных.

Казалось бы, в подобных обстоятельствах налогообложение не влияет на трудовые усилия. Однако представим себе, что налог на доход заменен аккордным при том же посленалоговом уровне благосостояния плательщика. Это означало бы перемещение бюджетного ограничения не в положение $L_T^*Y^{**}$, а в положение $L_B Y_B$, и достижение равновесия в точке B' . Расстояние по горизонтали $[B' - B]$ — эффект дохода (с точки зрения L_w он положителен, а с точки зрения L_T — отрицателен). Вместе с тем $[B - B']$ — эффект замещения.

¹ Отметим, что линия $L_B Y_B$ в отличие от линии $L_T^*Y^{**}$ пересекает ось L . Это значит, что $[L_B - L_T^*]$ — затраты труда, которые были бы необходимы при аккордном налогообложении, чтобы рассчитаться с государством. После этого налогоплательщик работал бы на себя. Налицо была бы заинтересованность как можно эффективнее использовать свой трудовой потенциал, чтобы, "пройдя" точку L_B , фактически "забыть" о налоговых притязаниях государства. При пропорциональном налоге государство забирает себе долю каждого вновь заработанного рубля, а потому влияние налогообложения сказывается постоянно.

Расстояние по вертикали $\{A-L_B Y_B\}$ превyšает расстояние $\{A-B\}$: точка B , в которой линия $L_0 A$ пересекает посленалоговое бюджетное ограничение, находится ниже, чем B . В самом деле, величина $\{B-C\}$ заведомо неотрицательна, а совпадение точек B и C означало бы полную невозможность замещения дохода досугом, т. е., по сути, абсолютное безразличие индивида к вознаграждению его трудовых усилий¹. $\{B-C\}$ определяется, с одной стороны, *налоговыми обязательствами*, т.е. величиной $\{Y^*-Y^{**}\}$, а с другой — *крутизной кривой безразличия* U_B .

Очевидно, что $\{B-C\}$ — мера ИНБ, полученная на основе эквивалентного изменения. Найдем ей соответствие в системе координат L_w и P (цена часа труда), представленной на рис. 8.8 (б).

Коль скоро рассматривается ситуация, когда под влиянием налога значение L не меняется, в этой части представлен только вертикальный отрезок линии предложения труда S . E_0 соответствует A на рис. 8.8 (а), E_5 соответствует B . P_0 — цена труда до введения налога (учитывая форму линии S , она же в данном случае играет роль P_D), P_5 — размер чистого вознаграждения часа труда после взимания налога.

Поскольку была доказана обусловленность ИНБ именно эффектом замещения, необходимо перейти от обычной функции предложения труда к *функции компенсированного предложения труда* (кривая S'). Она отражает *зависимость предложения труда от его цены при фиксированном уровне благосостояния*. Наклон линии компенсированного предложения труда может быть разным (он взаимосвязан с крутизной линии U_B на рис. 8.8 (а)): при одинаковых стартовых условиях одни индивиды и целые группы по сравнению с другими в большей степени склонны жертвовать часом досуга ради дополнительного заработка. Функция компенсированного предложения труда, как и функция компенсированного спроса, в некотором смысле точнее отражает *отношение* людей к тем или иным благам как таковым, в данном случае — к доходу. Для этого требуется зафиксировать характеристики уровня жизни в качестве прочих равных условий. В то же время обычные функции отражают *фактическое поведение*, на которое влияют не только внутренне присущие индивиду ценности, но и его объективное положение.

Как бы то ни было, если и доход, и досуг представляют собой нормальные товары, S' возрастает по мере увеличения L_w . Линия S' на рис. 8.8 (б), очевидно, должна проходить через E_5 и расположенную левее и выше точку G , соответствующую точке B на рис. 8.8 (а). При аккордном налогообложении, перемещающем бюджетное ограничение в положение $L_B Y_B$, равновесное сочетание затрат труда и его цены фиксировалось бы именно точкой G . При этом дополнительно формировался бы доход, соответствующий площади прямоугольника $L_0 E_0 G L_1$. В то же время сохранению уровня благосостояния, достигаемого в точке E_5 (и отвечающего

¹ Представим себе линию безразличия, имеющую форму прямого угла с вершиной в B .

кривой безразличия U_B) соответствовало бы движению вдоль линии S' . Следовательно, трудовые усилия, необходимые для перехода из E_S в G , с точки зрения самого налогоплательщика, были бы эквивалентны доходу, измеряемому площадью трапеции $L_0 E_S G L'_1$. Разница, а именно площадь треугольника $E_S E_0 G$, отражает величину ИНБ.

Выразим эту разницу количественно. Пусть e'_S — эластичность компенсированного спроса; предположим, что она примерно одинакова при всевозможных сочетаниях L и P в зоне точек E_0 , E_S и G . Предположение резонно, если налог вызывает не слишком большие сдвиги. Введя другие допущения, полностью аналогичные тем, которые использовались в параграфе 8.2, получаем:

$$DL = e'_S \Delta P^2 L_0 / 2P_0.$$

Учитывая, что речь идет о стоимостном налоге, заменяем ΔP на τP_0 , где τ — налоговая ставка. Таким образом, если пропорциональное налогообложение дохода не изменяет значения L_P , ИНБ все же возникает и может быть оценено как

$$e'_S \tau^2 L_0 P_0 / 2.$$

Читателю не составит труда распространить сказанное на различные варианты изменений, при которых эффекты замещения и дохода не полностью уравновешивают друг друга. Разумеется, при этом необходимо внести необходимые модификации, опираясь на то, что говорилось в параграфе 8.2 применительно к рынкам товаров.

8.6

Избыточное бремя налогообложения накоплений

Аллокационные решения касаются не только выбора между различными товарными наборами, видами экономической активности, а также между трудом и досугом, но и между *текущим потреблением и накоплением*. Когда налоговая (или любая иная) политика государства оказывает искажающее воздействие на этот выбор, возникают чистые потери.

В предыдущем параграфе доход рассматривался только как непосредственный результат трудовых усилий. Однако некоторая часть доходов представляет собой отдачу ранее осуществленных инвестиций. Аллокация ресурсов во времени очевидным образом зависит от налогового режима. Причем значение имеют налоги, во-первых, на средства, сберегаемые и инвестируемые в данном году (наличие или отсутствие соответствующих освобождений), во-вторых, на накопленный запас

(налогообложение имущества и отдельных его видов, а также налоги на наследство) и, в-третьих, на доходы от инвестиций (налогообложение процентов по депозитам и т.п.). Таким образом, избыточное бремя налогообложения накоплений может формироваться различным образом, и его анализ технически достаточно сложен.

Однако принципиальная схема выявления ИНБ при обложении накоплений вполне может быть представлена с помощью простейшей модели, в которой фигурируют два периода: текущий (C) и будущий (F). Пусть в исходном состоянии индивид располагает средствами в размере Y . Y_C — средства, расходуемые на потребление в первом периоде, $(Y - Y_C)$ — инвестиции, Y_F — средства, которыми индивид располагает во втором периоде. Размер Y_F определяется двумя факторами: величиной $(Y - Y_C)$ и ставкой процента r :

$$Y_F = (Y - Y_C)(1 + r).$$

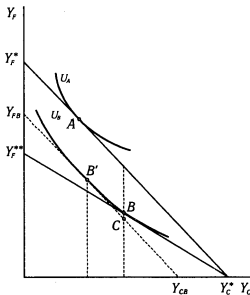


Рис. 8.9

посленалоговую кривую безразличия, что и рассматриваемый налог. Длина вертикального отрезка CB , иначе говоря, $\{B - Y_F^{**} Y_C^*\}$ — мера ИНБ.

Коль скоро U_B выпукла, а линия $Y_F^{**} Y_C^*$ более пологая, чем $Y_F^* Y_C^*$, $DL = \{B - Y_F^{**} Y_C^*\} > 0$.

На рис. 8.9 представлены выбор между текущим потреблением и накоплением и модификация этого выбора, происходящая под воздействием налога. Координатные оси соответствуют Y_C и Y_F . Исходное бюджетное ограничение — $Y_C^* Y_F^*$. Очевидно, в данном случае $Y_C^* = Y$, $Y_F^* = Y(1 + r)$.

Пропорциональный налог снижает чистую отдачу инвестиций, так что максимальное значение Y_F (гипотетически достижимое при $Y_C = 0$) уменьшается до Y_F^{**1} . В результате посленалоговое равновесие достигается в точке B на кривой безразличия U_B вместо точки A на кривой безразличия U_A . $Y_{FB} Y_{CB}$ — касательная к U_B , параллельная $Y_C^* Y_F^*$. В точке касания U_B и $Y_{FB} Y_{CB}$ установилось бы равновесие при таком неискажающем налогообложении, которое бы приводило индивида на ту же

¹ Проще всего представить себе это как пропорциональное обложение процентов по депозитам, хотя при определенных условиях такое же влияние способны оказать и другие формы налогообложения накоплений, о которых говорилось выше.

Избыточное налоговое бремя в контексте общего равновесия

Описанные в предыдущих параграфах подходы к оценке чистых потерь от налогообложения, вообще говоря, предполагают оптимальность доналоговой ситуации. Мы постоянно делали допущение, что анализируемый налог выступает, по сути, *единственным* источником аллокационных искажений в экономике и *первым* деформирующим воздействием государства на экономическую жизнь. Отказ от этого допущения весьма существенно затрудняет анализ. Однако в ряде случаев такой отказ неизбежен, и причины могут быть связаны не только с особенностями рынка налогооблагаемого товара либо вида деятельности, но с положением, складывающимся на других рынках, в том числе в связи с проводимой государством политикой.

Пусть рассматривается вопрос о введении акциза на товар A , причем экономика состоит из двух отраслей (помимо A производится товар B). Количества каждого из товаров изображаются на координатных осях на рис. 8.10.

Обратимся сначала к части (а) этого рисунка. Здесь изображены возможные доналоговые ситуации. A_0B_0 — граница производственных возможностей. E_0 — точка Парето-оптимального равновесия. Если экономика до введения акциза находилась в этой точке, то линия A_0B_0 касалась в ней кривой безразличия U_0^1 . Наклон прямой P_0P_0 , касающейся обеих кривых, отражал соотношение цен, фиксирующих равенство предельных норм замещения и предельных норм трансформации.

Однако представим себе, что в доналоговом равновесии $MRS_{AB} < MRT_{AB}$ (точка E_0^* на том же графике). Предельной норме замещения соответствовал бы, очевидно, наклон прямой $P_0^*P_0^*$, которая в E_0^* касается проходящей через эту точку кривой безразличия U_0^* . Наклон прямой P_{30}^* , которая в той же точке касается A_0B_0 , отражает предельную норму трансформации.

Расхождение между MRS_{AB} и MRT_{AB} в доналоговом периоде может быть обусловлено *как изъянами рынка, так и изъянами государства*. Например, причиной, по которой равновесие установилось в точке E_0^* , а не в E_0 , способно служить как наличие экстерналий, так и акциза, которым ранее был обложен товар B .

Пусть введен аккордный налог, и допустим для простоты, что собранная за счет него сумма безвозвратно изъята из экономики. Тогда граница производственных возможностей переместится ближе к началу координат в положение A_1B_1 (см. рис. 8.10 (б)). Поскольку налог является неискажающим, максимум

¹ Речь идет о кривой безразличия функции общественного благосостояния.

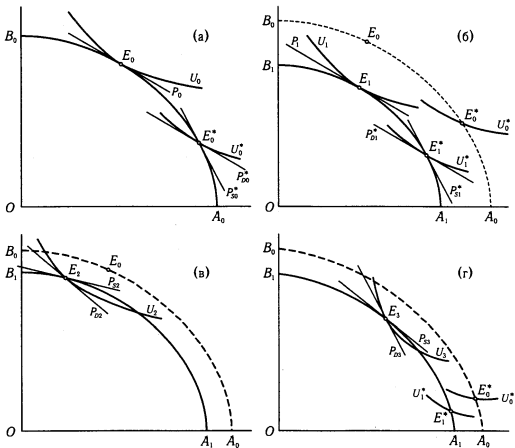


Рис. 8.10

аллокационной эффективности после его введения будет достигаться *тогда и только тогда*, когда доналоговая ситуация была оптимальной (точка равновесия переходит из положения E_0 в положение E_1). В противном случае налогообложение, не влияющее на уровень эффективности, естественно, влечет за собой переход из одной точки неоптимального равновесия в другую (в данном случае из E_0^* в E_1^*).

Теперь рассмотрим последствия, которые вызовет введение акциза на товар A . Допустим, что суммарно он влечет такие же изъятия из экономики, как представленный на рис. 8.10 (б) аккордный налог. Тогда посленалоговой границей производственных возможностей по-прежнему является линия A_1B_1 . Однако акциз

вызывает не только сокращение производственных (а в конечном счете потребительских) возможностей, что в рассматриваемой интерпретации соответствует эффекту дохода. Его следствием становится изменение соотношения цен в пользу товара B .

На рис. 8.10 (в) представлена ситуация, когда точка равновесия переходит из оптимального доналогового положения E_0 в неоптимальное E_2 . В итоге $MRS_{AB} > MRT_{AB}$, что отражено на рисунке несовпадением прямых P_{D1} и P_{S2} .

Но если до введения нового акциза $MRS_{AB} < MRT_{AB}$, как это было в точке E_0^* , то вызываемое этим акцизом изменение соотношения цен ведет к уменьшению расхождения. Так, на графике (г) рис. 8.10 “ножницы” между прямыми P_{D3} и P_{S3} уже, чем на графике (б) между прямыми P_{D1}^* и P_{S1}^* . В принципе, не исключено даже совпадение P_{D1}^* и P_{S1}^* , т.е. достижение Парето-оптимального состояния, что предполагается пигувианским налогообложением. Однако на практике столь точно выверенная налоговая политика вряд ли встречается. Вместе с тем вполне вероятно, что, как это изображено на рис. 8.10 (г), посленалоговая кривая безразличия U_3 окажется выше доналоговой U_0^* , не говоря уже об U_1^* , на которой равновесие установилось бы при аккордном налоге. В подобных обстоятельствах искажающий налог вызывает меньшее избыточное бремя по сравнению с неискажающим¹.

Предпочсть искажающий налог нейтральному — типичное *второе лучшее* решение. Очевидно, что в сфере налоговой политики для таких решений может быть множество оснований. Однако уловить их, как и вообще проблематику второго лучшего, можно только в контексте общего равновесия.

Так, на первый взгляд кажется, что налогообложение доходов по единой ставке заведомо лучше, чем применение дифференцированных акцизов. В обоих случаях возникают искажения, но в первом они связаны только с замещением дохода досугом, а во втором — также и с замещением одних товаров другими. Налогообложение товаров, как и дохода, делает труд менее привлекательным, но этим его негативное действие не ограничивается. Может сложиться впечатление, что, при прочих равных условиях, акцизы вызывают *все* те отрицательные последствия, что и, например, налог на добавленную стоимость, *плюс* некоторые дополнительные.

Однако следует иметь в виду, что налог на доход, не вызывая отклонений ценовых пропорций *между товарами* от оптимальных значений, вызывает расхождения между MRS_{XL} и MRT_{XL} , где X — любой из товаров, а L — досуг. Между тем акциз на товар A обуславливает неравенство $MRS_{AL} \neq MRT_{AL}$, но при этом отнюдь не исключает равенства $MRS_{BL} = MRT_{BL}$, где B — иной товар, не обложенный данным акцизом. По крайней мере теоретически вполне возможно,

¹ В то же время ясно, что если в исходном состоянии $MRS_{AB} < MRT_{AB}$, то обложение товара A акцизом лишь усугубило бы ситуацию.

что, сконцентрировав налогообложение на отдельной группе товаров, с трудом поддающихся замещению в потреблении и производстве, можно относительно уменьшить чистые потери по сравнению с налогообложением доходов.

8.8

Правило Корлетта — Хейга

Типичный пример применения принципа второго лучшего к налогообложению дает *правило Корлетта — Хейга*¹. В соответствии с этим правилом при налогообложении товаров и услуг те из них, которые представляют *субституты досуга*, должны облагаться в меньшей степени, чем *взаимодополняющие по отношению к досугу*.

Коль скоро досуг представляет собой специфическое благо, непосредственно не поддающееся налогообложению, то при введении налогов (акцизов, импортных пошлин и т.п.) на иные блага, материально воплощающие доход, появляется, как мы знаем, стимул к замещению дохода досугом. Однако для разных товаров и услуг возможности замещения досугом не одинаковы.

Досуг — одно из благ, количества которых являются аргументами функции полезности. Реальный экономический смысл имеет функция спроса на досуг, представляющая собой зависимость выбираемого количества досуга L_r от его цены P_r , т.е. предельной величины дохода, которым приходится жертвовать ради единицы досуга. Досуг способен дополняться либо замещаться иными благами, что обычным образом выражается положительными или отрицательными значениями частных производных спроса по ценам и соответствующих перекрестных эластичностей.

Пусть X — разновидность спортивного инвентаря, аудио- или видеопродукции либо, например, разнообразных услуг, потребляемых в свободное время. Тогда, очевидно, $\partial L_r / \partial P_X < 0$, где P_X — цена X . В то же время для производственного оборудования, услуг по транспортировке сырья и т.п., короче говоря, всего, что требуется для зарабатывания дохода, $\partial L_r / \partial P_Y > 0$, где Y — количество товара производственного назначения, а P_Y — его цена.

Если налогообложение существенно повышает P_X , затрагивая P_Y лишь в небольшой степени или не затрагивая вовсе, спрос на досуг, при прочих равных условиях, сокращается. При таком налогообложении полноценное проведение досуга обходится дороже по отношению к доходу, чем если бы все товары облагались по единой ставке. Результат подобен тому, как если бы налогообложению подвергся сам досуг.

¹ У.Дж. Корлетт и Д.С. Хейг обосновали его в 1953 г.

Правило Корлетта — Хейга явным образом реализует подход, в соответствии с которым *ненамеренные искажения следует по возможности компенсировать намеренными*. Этот подход составляет существо принципа второго лучшего. Кроме того, вновь следует подчеркнуть, что взаимосвязь различных искажений обнаруживается, как правило, только в контексте общего равновесия. В частности, рассматриваемое правило предполагает скоординированное (и при этом дифференцированное) воздействие на целый ряд рынков.

8.9

Масштабы чистых потерь

Не относится ли определение избыточного бремени налогов к разряду чисто академических упражнений? Возможно, это было бы так, если бы сбор дополнительного миллиона рублей для государства можно было обеспечить, увеличив чистые потери от налогообложения не более чем на 1—2 руб. В действительности *предельные величины DL* гораздо выше.

Разумеется, конкретные значения зависят от стран, периодов, видов налогов, а также допущений, использовавшихся при обработке эмпирических данных. Для России соответствующий систематический анализ пока не проводился, поэтому уместно сослаться на результаты известного исследования, выполненного на материале США¹. Согласно этим результатам, каждый дополнительный доллар, полученный государством, обходится налогоплательщикам фактически примерно в 1,2 — 1,4 долл., если принимать во внимание избыточное бремя. Нет оснований считать, что в нашей стране положение принципиально иное.

Между тем налогоплательщики далеко не всегда четко осознают, что издержки формирования бюджета не сводятся лишь к суммам, которые перечисляются государству, и к расходам, непосредственно обеспечивающим сбор налогов. Как видно из приведенных данных, реальные издержки могут оказаться на четверть или треть выше.

Без учета ИНБ мероприятия, планируемые и проводимые государством, выглядят значительно дешевле, чем они стоят в действительности. Анализ чистых потерь критически важен для выработки разумной налоговой политики. В то же время необходимо отметить, как это уже было сделано в начале главы, что массированное сокращение налогов, обеспечивая весьма желательное снижение чистых потерь, может в свою очередь косвенно приводить к потерям, если производство общественных благ уменьшается при этом до субоптимального уровня.

¹ Ballard C.L. et al. General Equilibrium Computations of the Marginal Welfare Costs of Taxes in the United States // American Economic Review. 1985. V. 75. № 1.

Предотвращение избыточных масштабов налогообложения может и должно сочетаться с усилиями по формированию *оптимальной структуры* налогов, которая обеспечивала бы финансирование бюджета с минимально возможными при тех или иных обстоятельствах чистыми потерями. С подобной постановкой проблемы мы уже фактически сталкивались, в частности рассматривая правило Корлетта — Хейга. В следующей главе такого рода проблематика займет центральное место.

Ключевые понятия

- Избыточное налоговое бремя
- Чистые потери от налогообложения
- Потери благосостояния от налогообложения
- Эффект дохода
- Эффект замещения
- Эквивалентное изменение
- Компенсирующее изменение
- Функция компенсированного спроса
- Функция компенсированного предложения труда
- Правило Корлетта — Хейга
- Предельная величина чистых потерь

Вопросы к главе

1. Что представляет собой избыточное налоговое бремя (ИНБ)?
2. Каков механизм образования ИНБ? Как он связан с механизмом перемещения налогового бремени?
3. Почему чистые потери могут возникать как побочное следствие не только налоговой, но и иной политики государства?
4. Какие факторы определяют величину ИНБ?
5. Как оценивается ИНБ при специфическом и стоимостном налогообложении товаров на конкурентном рынке?
6. Как формируется и оценивается избыточное бремя налогообложения товаров на монополизированном рынке?
7. Как соотносятся чистые потери от стоимостного и специфического налогообложения товара, реализуемого в условиях монополии?

8. Какова связь ИНБ с эффектом замещения и функцией компенсированного спроса?
9. Почему оценки ИНБ, получаемые на основе эквивалентного и компенсированного изменений, не совпадают друг с другом?
10. Как формируется и оценивается избыточное бремя налогообложения доходов?
11. Как образуется избыточное бремя налогообложения накоплений? Какие налоги способны его вызывать?
12. При каких обстоятельствах введение налога на отдельный товар может привести к уменьшению общей величины ИНБ?
13. Почему налогообложение доходов по единой шкале не обязательно порождает меньшие чистые потери по сравнению с дифференцированными акцизами?
14. В чем заключается правило Корлетта — Хейга?
15. Каковы примерно эмпирически найденные соотношения между предельными величинами поступлений от налогообложения, с одной стороны, и ИНБ, с другой?

ОПТИМАЛЬНОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

Теория налогов, как и иные теоретические компоненты экономики общественного сектора, имеет принципиальное значение для выработки обоснованной экономической и социальной политики государства. Коль скоро речь идет о практической политике, в центре внимания закономерно оказываются проблемы оптимизации. Предыдущие главы подготовили нас к постановке вопроса о том, как наиболее рационально формировать налоговую систему. Данная глава посвящена этому вопросу непосредственно.

В начале главы анализируются типы целей и ограничений налоговой политики. Затем обосновывается правило оптимизации налогообложения товаров с точки зрения аллокационной эффективности. Однако непосредственное применение этого правила лимитируется соображениями справедливости. В данной связи ставится проблема максимизации эффективности налогообложения при наличии ограничений распределительного характера. В такой постановке проблематика оптимальных налогов рассматривается в последующих параграфах.

9.1

Цели и ограничения налоговой политики

Цели налоговой политики определяются функциями государственных финансов, в том числе налогообложения. Этих функций, как мы знаем,

три: *аллокационная, перераспределительная и стабилизирующая*. Целеполагание может, в принципе, базироваться на любой из них, и тогда две другие функции учитываются при определении ограничений.

Однако наиболее естественно рассматривать задачи оптимизации, формулируя цели на основе аллокационной функции. Влияние налогов на аллокационную эффективность имеет четкую количественную характеристику, а именно избыточное бремя. *Оптимальное налогообложение минимизирует ИНБ при данных ограничениях*. При таком подходе можно сравнивать между собой разнообразные варианты пополнения государственной казны, даже если учет перераспределительной и стабилизирующей функций осуществляется через требования скорее качественного, чем количественного характера, как это часто бывает на практике.

Впрочем, что касается стабилизирующей функции, то при анализе проблем оптимального налогообложения обычно подразумевается, что налоги должны полностью покрыть потребность в средствах, которую испытывает государство. Иными словами, эта функция принимается во внимание, как правило, непосредственно через фиксацию той величины налоговых поступлений R , которую необходимо собрать.

При определении оптимальной структуры налогов перераспределительные требования могут учитываться по-разному. В принципе, в своей исходной постановке проблема оптимизации налогообложения предполагает *отражение этих требований непосредственно в целевой функции*. Соответственно, эффективность и чистые потери оцениваются с позиций *общественного благосостояния*. Для этого, естественно, требуется специфицировать функцию общественного благосостояния, опираясь на некоторые представления о справедливости. В этом случае задача оптимизации может выглядеть следующим образом:

$$\max W \text{ при } T(t_1, \dots, t_n) = R, \quad (9-1) \\ \{t_1, \dots, t_n\}$$

где W — уровень благосостояния общества, t_1, \dots, t_n — ставки налогообложения различных объектов (товаров, услуг, доходов, инвестиций, видов деятельности и т.п.), n — число объектов, в отношении которых допускается дифференциация налоговых обязательств¹, $T(t_1, \dots, t_n)$ — функция, выражающая зависимость налоговых поступлений от ставок, R — сумма, которая требуется, чтобы профинансировать государственные расходы без нарушения макроэкономического равновесия.

Вместе с тем требования к распределению могут быть введены *в форме ограничений*, например как предельно допустимые уровни дифференциации доходов. При таких обстоятельствах задача максимизации W сводится к нахождению Парето-оптимального состояния экономики, отвечающего этим ограничениям и

¹ Например, речь может идти об оптимизации налоговой структуры, включающей акцизы на $(n-1)$ товаров и пропорциональный подоходный налог. Тогда задача состоит в выборе ставок акцизов t_1, \dots, t_{n-1} и ставки подоходного налога t_n .

ограничению $T(t_1, \dots, t_n) = R$. Парето-оптимальным будет, очевидно, такое и только такое состояние, при котором ИНБ достигает минимального из возможных значений. Таким образом, мы пришли к уже упомянутой постановке вопроса о *минимизации избыточного бремени налогообложения*.

Она особенно удобна, если задача обеспечения наивысшей аллокационной эффективности рассматривается без непосредственного учета перераспределительных требований. В следующем параграфе мы будем иметь дело именно с такой задачей. На практике ей может соответствовать ситуация, когда новые налоги вводятся исключительно для финансирования производства общественных благ, примерно в равной степени необходимых всем членам общества, тогда как доналоговая ситуация была удовлетворительной и с точки зрения эффективности, и с точки зрения справедливости. Итак, на первом этапе ограничения, связанные с перераспределительной функцией государственных финансов, вводиться не будут.

Еще одна группа ограничений, которые в той или иной форме всегда явно либо неявно присутствуют при определении оптимальной налоговой структуры, — это ограничения, характеризующие *способность* государства реально собрать тот или иной налог. Так, выше отмечалось, что государство не способно непосредственно облагать налогами досуг, что вполне ощутимо сказывается на величине ИНБ. В конечном счете подобным ограничениям свойственна *информационная природа*, и они не являются одинаковыми в разных странах и в разные эпохи. Например, при хорошо налаженной и надежно контролируемой системе банковских расчетов налогообложение продаж, добавленной стоимости или доходов осуществлять гораздо легче, чем при широком распространении бартера и не фиксируемых в финансовых документах расчетов наличностью.

Если государство вынуждено действовать в рамках жестких информационных ограничений, ему зачастую приходится избирать такую структуру налогов, которая заведомо порождает весьма значительные чистые потери. Таким образом, два аспекта эффективности налогообложения: *нейтральность* и *организационная простота*, порождают в некоторой степени конфликтные требования.

На деле информационные ограничения принимаются во внимание обычно посредством фиксации *типов налогов*, которые реально могут быть собраны с достаточной полнотой и приемлемыми административными издержками.

9.2

Правило Рамсея

Пусть в качестве доступного набора налогов рассматриваются налоги на товары и услуги (налоги с продаж, акцизы, импортные пошлины и т.п.). Перераспределительные требования на данном этапе во внимание не принимаются. Задача состоит

в том, чтобы сформировать структуру налогов, минимизирующую ИНБ при данной величине R . В такой постановке проблема оптимального налогообложения была впервые проанализирована в 1927 г. британским экономистом Ф.П. Рамсеем.

Строго говоря, постановка задачи Рамсея предполагает, что аналитик имеет дело с экономикой, в которой представлена единственная функция полезности, т.е. это экономика с одним индивидом или с индивидами, тождественными с точки зрения их предпочтений и экономического положения. Понятно, что в такой экономике вопросы перераспределения не возникают.

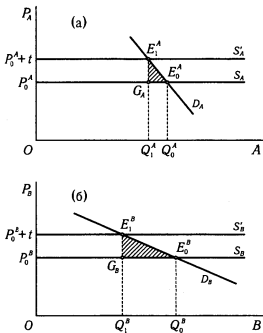


Рис. 9.1

словами, предполагается, что спрос на товар B более эластичен и, следовательно, $Q_1^A > Q_1^B$. В этих условиях одинаковое налогообложение двух товаров приводит к тому, что доход государства за счет акциза на товар B меньше, а ИНБ — больше, чем соответствующие величины для товара A . Соотношение налоговых поступлений и ИНБ для первого товара явно лучше, чем для второго.

Таким образом, целесообразно дифференцировать акцизы на товары с учетом различий в эластичности спроса. Причем оптимальной будет, очевидно, такая структура налогов, при которой предельные величины ИНБ в расчете на единицу R одинаковы для всех облагаемых товаров.

Обратимся к рис. 9.1, на котором оси абсцисс в частях (а) и (б) соответствуют количествам двух товаров: A и B , а оси ординат — ценам этих товаров: P^A и P^B . D_A и D_B — линии спроса на эти товары, S_A и S_B — линии предложения, E_0^A и E_0^B — точки доналогового равновесия, Q_0^A и Q_0^B — доналоговые размеры реализации соответствующих товаров. Предполагается, что предложение обоих товаров абсолютно эластично и их доналоговые цены одинаковы ($P_0^A = P_0^B$); равны друг другу и доналоговые значения объемов продаж (Q_0^A и Q_0^B).

На оба товара вводится специфический акциз в одинаковом размере t , что изображено на рисунке смещением по вертикали линий предложения. Посленалоговые цены $P_0^A + t$ и $P_0^B + t$ равны друг другу. Однако точки посленалогового равновесия E_1^A и E_1^B различны, поскольку на рисунке линия D_B более пологая, чем D_A . Иными

Мы убедимся, что при определенных допущениях это условие реализуется, когда соблюдается простое соотношение между ставками налогов и величинами эластичности. Ставки при этом удобнее выражать в процентах к цене, т.е. иметь дело со стоимостным налогообложением.

Пусть t_A — ставка стоимостного налогообложения товара A , t_B — ставка стоимостного налогообложения товара B . Предложение обоих товаров по-прежнему предполагается абсолютно эластичным, но идентичность доналоговых точек равновесия уже не требуется.

Допустим, что товары A и B не являются ни взаимозаменяемыми, ни взаимодополняемыми. Отметим, что, если экономика состоит из двух отраслей, то различия в эластичности спроса на эти товары может при данном условии иметь место в силу того, что товары в различной степени замещаются досугом, который налогом не облагается¹.

Для оценки ИНБ воспользуемся равенством (8-3) из параграфа 8.2, но вместо доналоговых значений объемов продаж и цен будем использовать их *посленалоговые* значения, которые обозначим, соответственно, A , P_A , B и P_B . Такая замена допустима, если размеры налогов относительно невелики. Напомним, что предположение об относительно небольших отличиях посленалоговой ситуации от доналоговой в любом случае требуется при выведении равенства (8-3), поскольку необходимо зафиксировать постоянное значение эластичности спроса.

Используя буквы A и B для индексации переменных, относящихся к соответствующим товарам, можем записать:

$$DL_A = (-AP_A / 2) e^A t_A^2, DL_B = (-BP_B / 2) e^B t_B^2,$$

где e^A и e^B — значения эластичностей спроса, причем в силу причин, изложенных в параграфе 8.4, имеется в виду эластичность функции *компенсированного* спроса.

Поступления от налогообложения товаров составляют $R_A = AP_A t_A$ и $R_B = BP_B t_B$, причем в сумме они должны дать требуемую величину R .

Обозначив $(-AP_A / 2) = z_A$ и $(-BP_B / 2) e^B t_B^2 = z_B$, получаем задачу минимизации:

$$\min (z_A e^A t_A^2 + z_B e^B t_B^2) \text{ при } (-2 z_A t_A - 2 z_B t_B) = R. \quad (9-2)$$

Лагранжиан для данной задачи:

$$z_A e^A t_A^2 + z_B e^B t_B^2 - \lambda (R + 2 z_A t_A + 2 z_B t_B).$$

Допущение о том, что перекрестные эластичности спроса равны нулю, обеспечивает простоту условий первого порядка:

¹ Фактически Ф. Рамсей не использовал предположение о независимости спроса на товары. Оно не требуется для выведения формулируемого ниже правила, если рассматривать его в общей форме. Однако это предположение неизменно фигурирует в учебных курсах промежуточного уровня. Причина не только в том, что оно позволяет упростить выкладки, но прежде всего в том, что получаемое с его помощью правило обратных эластичностей отличается впечатляющей наглядностью и дает вместе с тем представление о смысле правила Рамсея в целом.

$$2 z_A e_A t_A - 2 \lambda z_A = 0, 2 z_B e_B t_B - 2 \lambda z_B = 0.$$

Таким образом, при оптимальном соотношении налогов на два товара

$$e_A t_A = e_B t_B = \lambda \quad (9-3)$$

Отсюда непосредственно вытекает так называемое **правило обратных эластичностей**: оптимальные ставки налогообложения товаров обратно пропорциональны величинам эластичности компенсированного спроса на них.

Если налоги вводятся в соответствии с данным правилом, компенсированный спрос на каждый из товаров сокращается в одинаковом процентном отношении. В самом деле, ставки налогов определены в процентах к ценам, так что равенство (9-3) переписывается следующим образом:

$$[(dA/A)/t_A] t_A = [(dB/B)/t_B] t_B = 1.$$

Таким образом, при оптимальном (в указанном смысле) налогообложении товаров:

$$dA/A = dB/B. \quad (9-4)$$

Легко видеть, что это утверждение, как и правило обратных эластичностей, можно распространить на попарные соотношения соответствующих величин в экономике, состоящей не только из двух, но и из любого числа отраслей.

Итак, если оставить в стороне проблемы перераспределения, *оптимальной является такая структура налогообложения товаров, при которой компенсированный спрос на каждый из них уменьшается в одинаковой пропорции по сравнению с ситуацией доналогового равновесия* (если она была Парето-оптимальной). Это и есть **правило Рамсея**, которое остается верным и в случае, если допущение о нулевых перекрестных эластичностях спроса не применяется.

9.3

Цены Рамсея

Правило Рамсея относится не только к оптимальной структуре налогов на товары, но и к *оптимальной структуре цен, устанавливаемых государством*.

Пусть X и Y — количества двух товаров, производимых в условиях естественной монополии, и государство намерено держать под контролем цены на эти товары. С этой целью можно либо национализировать отрасли, в которых производятся данные товары, либо прибегнуть к регулированию цен на них. В обоих случаях, в принципе, возможно достижение объемов выпуска, при которых цены спроса равны предельным издержкам. Однако, коль скоро речь идет о естественной монополии, предельные издержки ниже средних, и при ценах, установленных на уровне первых, производство оказалось бы убыточным.

Необходимо, следовательно, так установить цены двух товаров P_X и P_Y , чтобы они включали некие компоненты, обеспечивающие превышение равновесных значений соответствующих предельных издержек MC_X и MC_Y . Эти компоненты не обязательно входят в цены покупателей (те, которые в предыдущих главах обозначались P_D). Последние могут, вообще говоря, устанавливаться на уровне предельных издержек. Однако, если государство предписывает такое ценообразование, оно вынуждено субсидировать производство за счет налогов. Тогда цены покупателей будут ниже, чем цены продавцов (P_S), которые должны как минимум покрывать средние издержки.

Каково оптимальное соотношение компонентов ($P_X - MC_X$) и ($P_Y - MC_Y$)? Их присутствие в ценах товаров, по существу, точно так же влияет на спрос и объем реализации, как присутствие налогов. В самом деле, вопрос состоит в том, как оптимально распределить между различными товарами суммы превышения цен над предельными издержками. Специфика конкретных причин, в силу которых такое превышение возникает, не имеет отношения к логике рассуждений, представленных в предыдущем параграфе.

Очевидно, оптимальные значения ($P_X - MC_X$) и ($P_Y - MC_Y$) должны быть такими, чтобы компенсированный спрос на оба товара сокращался в одинаковой пропорции по сравнению с ситуацией, когда ($P_X = MC_X$) и ($P_Y = MC_Y$). Цены, отвечающие этому условию, называются *ценами Рамсея*.

Применимость фактически одного и того же правила к столь внешне несхожим явлениям, как налогообложение и регулирование цен, — типичный пример взаимосвязи и единства внутренней логики различных форм государственного вмешательства в рыночные процессы. Существо дела состоит, как правило, в том, что в конечном счете происходит с ценами и стимулами рыночного поведения, а не в том, посредством каких *специфических инструментов* осуществляется воздействие. Здесь уместно вновь подчеркнуть, что, изучая одну форму воздействия государства на экономические процессы, мы часто получаем ключ к анализу других.

9.4

Парето-оптимальные налоговые структуры

Правило Рамсея сыграло важную роль в формировании теории оптимального налогообложения. Однако возможность его непосредственного практического применения ограничивается не только техническими допущениями, но прежде всего соображениями *справедливости*. Согласно этому правилу, налог на товар должен быть, при прочих равных условиях, тем выше, чем ниже компенсированная эластичность спроса по цене. Для цен Рамсея также характерно наиболее значительное превышение уровня предельных издержек, именно когда речь идет о товарах, спрос на которые неэластичен.

Между тем наименьшей ценовой эластичностью отличается спрос на товары первой необходимости. На эти товары расходы составляют основную часть своих средств наименее обеспеченные граждане. В то же время приобретение предметов роскоши, спрос на которые, как правило, отличается высокой эластичностью, не должно в соответствии с правилом Рамсея облагаться крупными налогами.

Итак, на основе правила, рассмотренного в параграфе 9.2, следовало бы устанавливать *регрессивное* налогообложение. Это закономерно, поскольку во внимание принимались только соображения нейтральности (аллокационной эффективности), а они, как известно, находятся в конфликте с соображениями относительного равенства налоговых обязательств (справедливости).

С другой стороны, если руководствоваться в первую очередь соображениями справедливости и активно применять налогообложение для целей перераспределения, весьма значимыми оказываются *издержки перераспределения* (вспомним “дырявое ведро” Оукена). Ключевую роль играет дестимулирующее воздействие налогов на трудовые усилия. Оно обуславливает потери эффективности, связанные с замещением труда досугом. Как показано в параграфе 8.5, величина этих потерь определяется прежде всего эластичностью компенсированного предложения труда.

Если бы перераспределение было возможно без издержек, то ему соответствовало бы перемещение вдоль обычной линии достижимых полезностей, а решение задачи оптимизации в постановке (9-1) соответствовало бы точке касания этой линии и кривой безразличия функции общественного благосостояния¹.

Такая линия достижимых полезностей изображена на рис. 9.2 и обозначена L_1L_2 . На этом рисунке, как и на рисунках к гл. 3, U_1 и U_2 — шкалы полезности двух индивидов или групп, однако в данном случае они симметричны (функции полезности предполагаются идентичными), а граница L_1L_2 имеет форму сегмента окружности. Это не более чем упрощение графического изображения.

При данном упрощении бентамианский и роулсианский оптимумы, очевидно, совпадают. На рис. 9.2 (а) им соответствует точка B , в которой L_1L_2 пересекает луч OB , проведенный под 45° к координатным осям. I_B^* — наиболее высокая из достижимых в данных обстоятельствах кривых безразличия бентамиана, I_R^* — наиболее высокая из достижимых кривых безразличия роулсианской функции общественного благосостояния. Кривые безразличия этих функций, соответствующие состоянию экономики до перераспределения, изображены на рис. 9.2 (а) пунктирными линиями, проходящими через точку A . Легко видеть, что переход из A в B представляет собой улучшение с точки зрения обеих функций, при том что он Парето-индифферентен (при отсутствии “дырявого ведра”).

¹ См. рис. 3.1 и 3.4, а также комментарии к ним.

Множество достижимых пар изображено на рис. 9.2 (б) областью, ограниченной координатными осями и линией M_1AM_2 . Она имеет единственную общую точку с границей достижимых полезностей L_1L_2 . Это точка A . Иными словами, только отказавшись от перераспределения, государство могло бы обеспечить состояние экономики, соответствующее исходной границе. Вместе с тем область реально достижимых пар имеет собственную границу. Будем называть ее *линией (границей) полезностей, достижимых при перераспределении* (ЛПДП). На этой линии M_1AM_2 фиксируется посленалоговое состояние, только если государство с наибольшей эффективностью распорядится возможностями, которыми обладает. В противном случае посленалоговому состоянию будет соответствовать точка, лежащая внутри области OM_1AM_2 .

Мы знаем, что возможности государства лимитируются прежде всего доступностью информации. Если посленалоговая пара U_1U_2 находится на ЛПДП, значит, государство наилучшим образом распорядилось имеющейся в его распоряжении информацией и подобрало (из доступных) такие параметры налогообложения, которые наибольшим образом подходят для осуществления данной перераспределительной задачи. Характер же самой задачи непосредственно определяет выбор одной из точек на линии M_1AM_2 , т.е. конкретного соотношения U_1 и U_2 .

ЛПДП характеризует спектр наиболее эффективных политических решений, к которым способно прибегнуть государство в целях перераспределения с помощью налогов при данных исходных условиях. Сочетания U_1 и U_2 , которым соответствуют точки, лежащие за пределами области OM_1AM_2 (например, B), невозможно достичь ни при какой политике. Сочетания, которым соответствуют точки, лежащие ближе к началу координат, чем ЛПДП, адекватны политическим решениям, *не оптимальным по Парето.*

Например, переход из точки C в любую точку отрезка DF на ЛПДП (угол FCD — прямой) представляет собой Парето-улучшение. При заданных исходных условиях оно, в принципе, возможно. Следовательно, рациональная политика в отличие от нерациональной будет выводить экономику в одну из точек ЛПДП *при любых требованиях к распределению.* В то же время ни одна из точек кривой M_1AM_2 (она в данном случае изображена выпуклой) не является заведомо предпочтительной по отношению к другой. Переход из A в D или F может быть в равной степени оправдан, все зависит от принятой концепции справедливости.

Пусть концепция справедливости предполагает, что приемлемы лишь такие соотношения U_1 и U_2 , которые достигаются на луче, проходящем через начало координат и точку F . Тогда с учетом данной способности государства к перераспределению, которая описывается кривой M_1AM_2 , в точке F достигается *Парето-оптимальное состояние при данных перераспределительных требованиях.*

Оптимальная с точки зрения аллокационной эффективности налоговая структура, удовлетворяющая ограничениям, которые характеризуют как способность государства собирать налоги, так и конкретные требования к перераспре-

делению, называется *Парето-оптимальной налоговой структурой*¹. Поиск именно таких структур составляет содержание задач оптимизации налогообложения.

Точка X на рис. 9.2 (б) фиксирует оптимальную бентамианскую структуру налогообложения при данной ЛПДП (в этой точке линия M_1M_2 касается линии безразличия бентамиана I_{BM}^*). В силу невозможности осуществить перераспределение без потерь X уступает B с точки зрения классической утилитаристской функции общественного благосостояния. Расстояние между I_B^* и I_{BM}^* характеризует *минимально возможные при данных условиях чистые потери от налогообложения* с позиций этой функции.

Аналогично на рис. 9.2 (б) можно было бы изобразить линию безразличия роулсианской функции благосостояния, проходящую через оптимальную с точки зрения этой функции точку Y (назовем эту ломаную линию I_{RM}^*), а также воспроизвести линию I_R^* из части (а) того же рисунка. Тогда расстояние между I_R^* и I_{RM}^* характеризовало бы минимально возможные чистые потери от налогообложения с позиций эгалитаристского подхода. Очевидно, что оценки минимально возможных потерь, получаемые при различных функциях благосостояния, вообще говоря, неодинаковы.

Итак, учет критериев справедливости модифицирует анализ чистых потерь от налогообложения. Избыточное налоговое бремя, как оно понималось в предыдущей главе и в параграфе 9.2, определялось *исходя из индивидуальной функции полезности*. Однако совокупные потери, минимизировать которые призвана продуманная налоговая политика, — это всегда потери многих индивидов, уплачивающих один и тот же налог. Каждому из индивидов свойственна своя функция полезности, и вопрос о величине совокупных потерь может, строго говоря, рассматриваться лишь в контексте той или иной конкретной функции общественного благосостояния. Однако, как мы убедились, введение такой функции побуждает сменить своего рода точку отсчета при выборе способа налогообложения: место неискажающего налога с нулевым ИНБ занимает налог, обеспечивающий минимально возможные *при данной функции потери*.

9.5 Факторы, определяющие оптимум

Если концепция справедливости, которой руководствуется государство, задана, то расположение точки оптимума и величина чистых потерь, очевидно, определяются формой и параметрами ЛПДП. Они в определенной степени влияют даже

¹ Поскольку речь идет о решениях, эффективных при данных ограничениях, в ряде случаев используется термин “структура, ограниченно эффективная по Парето”.

на степень *реального* расхождения позиций, которые придерживаются сторонники разных представлений о справедливости. Так, взаимное положение точек бентамианского и роулсианского оптимумов на рис. 9.2 (б) и расстояние между этими точками зависят от того, какова именно линия M_1AXUM_2 . Не исключено, что действительность такова, что при всей непримиримости абстрактных концепций *практический рациональный* выбор налоговой политики на базе любой из них приводит в *имеющихся обстоятельствах* к схожим результатам. Вместе с тем, разумеется, не исключены и глубокие расхождения практически достижимых результатов.

Как бы то ни было, у нас есть основания для вывода: при наличии в обществе антагонизмов, связанных с недовольством одних социальных групп своим положением относительно других групп данного общества, особенно важно сознавать, что *идеологические споры не способны заменить профессионально выполненный экономический анализ конкретных возможностей перераспределения*. История знает немало политических потрясений, участниками которых двигала ложная надежда достичь положения, находившегося, выражаясь формальным языком, за пределами ЛПДП.

То, как выглядит ЛПДП, решающим образом зависит от *влияния доступных для государства налогов на экономическую активность населения*. На рис. 9.2 (б) линия M_1AXUM_2 выпукла. Что это предполагает?

Перемещение вдоль данной линии на участке AM_1 представляет собой перераспределение в пользу первого индивида (группы). Если исходное состояние было оптимальным, то надо полагать, что этот индивид при таком перераспределении ослабил бы свои трудовые усилия. Тем не менее вблизи M_1 его положение лучше, чем в A . Это достижимо только, если второй индивид (группа) станет напряженно трудиться, несмотря на то что по мере приближения к M_1 он фактически теряет право на какие-либо плоды своего труда. То же самое относится к экономическому поведению первого индивида (группы), если линия M_1AXUM_2 выпукла вблизи точки M_2 .

Итак, *форма и параметры ЛПДП* отражают не только *информационные возможности государства в области сбора налогов, но и особенности функций предложения труда налогоплательщиков*. Причем ЛПДП вряд ли может быть строго выпуклой. Очевидно, на деле она выглядит не так, как на рис. 9.2 (б), а скорее так, как на рис. 9.3. В части (а) этого рисунка ЛПДП приобретает форму N_1AN_2 , в части (б) — форму $P_1AP_2^1$.

Линия N_1AN_2 не так сильно “прижата” к началу координат, как P_1AP_2 . Это означает, что в части (а) рисунка изображена ситуация с более низкими эластичностями предложения труда обоих индивидов (обеих групп) по сравнению с тем, что

¹ U_1, U_2, A, B означают на этом рисунке то же, что на предыдущем.

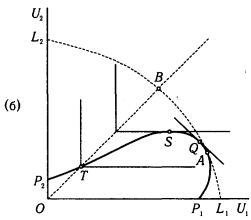
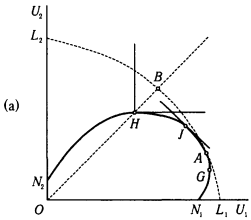


Рис. 9.3

J и Q — точки утилитаристского оптимума в ситуациях, изображенных соответственно в частях (а) и (б) рис. 9.3. Проведенные через эти точки касательные к ЛПДП с наклоном в 45° — линии безразличия бентамиана. При прочих равных условиях, чем выше эластичность предложения труда (компенсированная), тем менее высокой кривой безразличия функции общественного благосостояния удастся достичь и значительнее чистые потери.

H и S — точки роулсианского оптимума, через них проведены соответствующие кривые безразличия. В ситуации, фиксируемой точкой H , удастся достичь

изображено в части (б). Н рис. 9.3 (а) картина более оптимистична с точки зрения возможностей перераспределения, чем в части (б) этого рисунка. В то же время обе эти картины пессимистичны по сравнению с частью (б) рис. 9.2, не говоря уже о части (а) того же рисунка¹.

В ситуации, изображенной на рис. 9.3 (а), небольшой рост благосостояния первого индивида возможен при перераспределении в его пользу (отрезок AG), тогда как при дальнейшем перераспределении снижается благосостояние обоих. При перераспределении в пользу изначально менее обеспеченного второго индивида его благосостояние растет, пока не сравняется с благосостоянием первого (отрезок AH), после чего начинается общее снижение. На рис. 9.3 (б) любая попытка перераспределения в пользу первого индивида фактически не делает его более обеспеченным и лишь снижает и без того невысокий уровень благосостояния второго (точка A правее любой другой на кривой P_1AP_2). Перераспределение же в пользу второго индивида может иметь смысл только до достижения состояния, изображенного точкой S (на отрезке SP_2 благосостояние обоих индивидов снижается).

¹ Между тем именно последняя, пожалуй, наиболее адекватна обыденным представлениям о перераспределении, на базе которых часто формулируются политические требования.

ного равенства, хотя и ценой значительных чистых потерь. В ситуации, изображенной на рис. 9.3 (б) равенство достижимо только в точке T , через которую также проведена линия безразличия роулсианской функции общественного благосостояния. Линия, проходящая через S , расположена выше, чем проходящая через T . Дело в том, что переход из T в S представляет собой Парето-улучшение. Точка T может быть желательна только с позиций догматически понимаемого равенства. Реальные участники общественного выбора, если они действуют рационально, согласятся с некоторой степенью неравенства, даже если оно вызывает у них возражения с идеологических позиций. Однако для этого требуется, чтобы участники адекватно воспринимали *действительные последствия* перераспределения.

Мы убедились, что на ЛПДП могут находиться точки, уступающие другим точкам той же кривой по критерию Парето. Это побуждает вернуться к понятию *Парето-оптимальной налоговой структуры*. Его определение, предложенное в предыдущем параграфе, само по себе не требует корректировки. Однако теперь мы понимаем, что выбор такой структуры должен осуществляться путем “наложения” распределительных требований не на всю ЛПДП, а лишь на *участки, где уровень благосостояния хотя бы одного индивида (группы) не убывает*. Таковы участки GH и AS на рис. 9.3 (а) и (б). Более того, практическое значение вряд ли может иметь выбор на участке типа AG на рис. 9.3(а). Ведь ему соответствует перераспределение в пользу изначально более обеспеченных индивидов и групп, что не согласуется с доминирующими концепциями справедливости.

Таким образом, спектр фактически допустимых рациональных решений существенно сужается. Отнюдь не всякая идеологическая концепция перераспределения может быть практически реализована, если общество не пренебрегает возможностями Парето-улучшений.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что при оптимизации налогообложения, преследующей перераспределительные цели, выбор определяется, во-первых, *характером функции общественного благосостояния*, во-вторых, *доступным набором налогов* и, в-третьих, *мерой их влияния на экономическую активность*.

9.6

Оптимизация линейного подходного налога

В этом и последующих параграфах данной главы налогообложение будет рассматриваться как средство перераспределения доходов. Это позволяет сконцентрировать внимание на конфликте между требованиями эффективности и

равенства, который порождает основные трудности, когда речь идет об оптимизации налоговой системы. Соответственно мы оставляем в стороне роль налогов в финансировании производства общественных благ, условно предполагая, что оно не порождает существенных перераспределительных последствий¹.

Итак, будем считать, что налоговые поступления полностью распределяются среди населения в виде выплат, уменьшающих экономическое неравенство². Такой ситуации наиболее соответствует прогрессивное налогообложение. При прочих равных условиях, чем быстрее возрастает средняя норма налогообложения, тем большее выравнивание доходов обеспечивается. Вместе с тем естественно предположить (а ниже это будет доказано), что с усилением прогрессивности все более мощным становится дестимулирующее действие налога.

Мы знаем, что стимулы экономической активности в рыночной экономике воплощаются главным образом в *ценах*, которые формируются, как правило, на базе *предельных* величин. Дестимулирующее действие налогообложения непосредственно зависит от его *предельной нормы*, актуальной для той или иной группы населения. Именно предельная норма определяет изменения в цене, по которой налогоплательщик мог бы реализовать дополнительную единицу труда, чтобы за счет досуга компенсировать потерю дохода.

Логика формирования оптимального прогрессивного налога яснее всего прослеживается, если обратиться к варианту налогообложения, предполагающему постоянную предельную норму. В этом случае мы имеем дело с *линейным подоходным налогом*. В самом деле, поскольку $t_m = dT/dY$, где Y — доход индивида до уплаты налога, а T — сумма, уплачиваемая им государству, постоянство t_m предполагает линейную зависимость T от Y .

В параграфе 6.3 отмечалось, что постоянство предельной нормы совместимо как с прогрессивным, так и с регрессивным характером налогообложения. Если собираемые суммы полностью расходуются на цели перераспределения в пользу малообеспеченных, то налог является прогрессивным и, более того, для части населения он *негативен*. Тем, кто принадлежит к этой части, налоговая схема обеспечивает увеличение, а не уменьшение располагаемого дохода.

Итак, зависимость T от Y при линейном подоходном налоге выглядит так, как изображено на рис. 9.4, т.е. имеет форму:

$$T = -G + t_m Y. \quad (9-5)$$

¹ Выдвижение на предний план перераспределительной функции налогов характерно для реальных исследований проблематики оптимального налогообложения в последние десятилетия. Оно позволило прийти к целому ряду теоретически и практически значимых результатов. Напомним, что в той мере, в какой от этой функции допустимо отвлекаться, оптимизация достижима на основе правила Рамсея.

² Для простоты административные издержки предполагаются пренебрежимо малыми. Фактически не составляет труда сделать поправку на их величину.

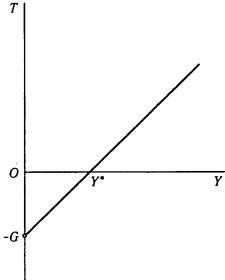


Рис. 9.4

Понимается, конкретная величина параметра G и угол наклона графика к оси OY , характеризующий значение t_m , могут быть различными; именно их значения и подлежат оптимизации.

Зависимость естественно интерпретировать следующим образом: все граждане отчисляют в пользу государства одинаковую долю доналогового дохода, а затем получают от него выплату в виде одинаковой суммы G . Эта выплата представляет собой *аккордный грант*, т.е. нечто, отличающееся от аккордного налога только *направлением* движения средств: не от гражданина к государству, а наоборот¹. Поскольку аккордный грант не зависит от поведения получателя, он, так же как и аккордный налог, не способен влиять на уровень аллокационной эффективности.

При данной схеме построения обязательств налог является негативным ($T < 0$) для всех, чей доход не достигает некоторого порогового значения Y^* , которое, очевидно, равно G/t_m . Это значит, что благосостояние таких индивидов повышается *непосредственно* в результате их взаимодействия с налоговой системой за счет перераспределения части доходов более обеспеченных граждан. Таким образом, реализация распределительных приоритетов может быть зафиксирована без обращения к вопросу об организации общественных расходов. В то же время в силу аккордного характера гранта G избыточное бремя непосредственно зависит только от параметра t_m , что составляет важное преимущество при анализе данной формы налогообложения.

Вместе с тем рассматриваемый налог достаточно универсален в качестве инструмента перераспределения. Постоянство величин t_m и G само по себе не препятствует его использованию для достижения любого уровня социальных гарантий для наименее обеспеченной части населения, если, конечно, эти гарантии укладываются в объективные ограничения, которые задаются экономическими возможностями общества в целом².

¹ Формально говоря, о различии в знаке.

² Так, очевидно, что грант G , определяющий размер гарантий, ни при каких обстоятельствах не может быть больше среднедушевого доналогового дохода, а с учетом "ведра Оукена" первый существенно меньше второго. Однако это не связано с особенностями того конкретного механизма перераспределения, который рассматривается в данном параграфе.

Поскольку при исследовании оптимального налогообложения доходов в центре внимания находится дестимулирующее воздействие перераспределения на труд, чаще всего рассматривается ситуация, в которой доходы домохозяйств дифференцируются исключительно на основе различий в трудовых усилиях (простейший вариант — в продолжительности труда) и в производительности (способности формировать в единицу времени тот или иной доход). Различия в способностях задаются экзогенно, а трудовые усилия испытывают влияние налога.

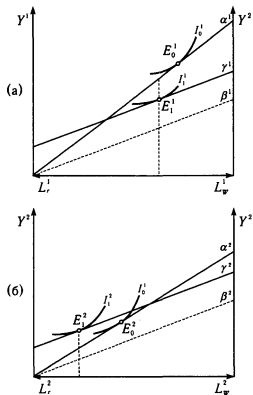


Рис. 9.5

Представим себе общество, состоящее из двух групп индивидов, каждая из которых внутренне однородна с точки зрения предпочтений и производительности, однако у членов первой группы производительность выше, чем у членов второй. Зависимости, характерные для первой группы, представлены на рис. 9.5 (а), а зависимости, характерные для второй группы, — на рис. 9.5 (б). Доход индивида в обоих случаях пропорционален числу отработанных часов, которое выбирается в рамках одинакового для всех фонда времени. На рис. 9.5 (как ранее на рис. 8.8) фонд времени изображен в виде горизонтальных осей, на которых справа налево отображается продолжительность досуга, обозначенная соответственно L_1^1 и L_1^2 , а слева направо — продолжительность труда, обозначенная L_w^1 и L_w^2 (верхние индексы всюду в данном разделе обозначают номера групп). Слева направо на тех же осях можно изображать затраты труда.

Вертикальные оси Y^1 и Y^2 соответствуют доходам. Прямые α^1 и α^2 представляют собой доналоговые бюджетные

ограничения. Расстояния по осям Y^1 и Y^2 до точек их пересечения соответственно с α^1 и α^2 не одинаковы, тогда как расстояния по осям L_w^1 и L_w^2 до точек максимума равны друг другу. В самом деле, фонд времени, находящийся в распоряжении индивида, в обеих группах одинаков, но, затратив весь этот фонд на труд, член первой группы заработал бы больше, чем член второй.

Точки E_0^1 и E_0^2 соответствуют доналоговым соотношениям дохода и досуга, выбранным членами каждой из групп; I_0^1 и I_0^2 — проходящие через эти точки кривые безразличия (в силу внутренней однородности групп, например, I_0^1 характеризует взаимозаменяемость дохода и досуга для любого из членов первой группы).

Пусть с целью перераспределения доходов вводятся налоговые обязательства по формуле $(t_m Y - G)$. Бюджетные ограничения перемещаются в положение γ^1 и γ^2 . Это можно представить следующим образом. Линия α^1 поворачивается на угол, соответствующий параметру t_m , и принимает положение β^1 (t_m — пропорция, в которой точка пересечения правой оси с β^1 делит расстояние по этой оси до точки ее пересечения с α^1); после этого линия β^1 сдвигается параллельно вверх на расстояние G . Аналогично те же параметры t_m и G определяют перемещение бюджетного ограничения из положения α^2 в β^2 , а затем в γ^2 .

E_1^1 и E_1^2 — те соотношения дохода и досуга, которые выбраны представителями двух групп после введения налога; I_1^1 и I_1^2 — те кривые безразличия, на которых они при этом находятся.

Перераспределение доходов, которое обеспечивается построенным таким образом налогом, выражается расстояниями по вертикали между посленалоговыми и доналоговыми бюджетными ограничениями соответственно в точках E_1^1 и E_1^2 . Для индивида из первой группы эта величина $\{E_1^1 - \alpha^1\}$ отрицательна (он выступает донором перераспределения). Индивид из второй группы выступает реципиентом и получает выигрыш в размере $\{E_1^2 - \alpha^2\}$. При отсутствии административных издержек перераспределения $\{E_1^1 - \alpha^1\}$ и $\{E_1^2 - \alpha^2\}$ были бы равны друг другу по абсолютной величине.

Вместе с тем налогообложение порождает избыточное бремя. Чтобы выявить факторы, от которых оно зависит, обратимся к рис. 9.6, где изображены два гипотетических варианта посленалоговой кривой безразличия некоего донора. Это линии I_1 и I_2 , проходящие через точку E^Y , которая соответствует соотношению дохода и досуга после уплаты налога. Доналоговое бюджетное ограничение — α , посленалоговое — γ . Пунктирные линии U_1 и U_2 параллельны α , причем первая из них касается I_1 , а вторая — I_2 . Расстояние по вертикали $\{E^Y - U_1\}$, очевидно, соответствует ИНБ при I_1 , а $\{E^Y - U_1\}$ — ИНБ при I_2 ¹.

При прочих равных условиях, обе эти величины, очевидно, тем больше, чем больше угол между доналоговым и посленалоговым бюджетными ограничениями. Иными словами, *ИНБ растет с увеличением t* . Одна и та же величина трансферта группе с более низким доходом может, вообще говоря, достигаться при разных соотношениях t и G (чем больше грант, тем меньшим мог бы быть угол между

¹ Здесь налицо прямая аналогия с рис. 8.8 (параграф 8.5).

бюджетными ограничениями). При заданных требованиях к перераспределению минимизация t за счет увеличения G в тех пределах, в которых это доступно, и составляет в данном случае задачу оптимизации.

Почему t невозможно установить сколь угодно малым, неограниченно наращивая G ? Как видно из рис. 9.5 (а), первая из двух групп способна выступать в качестве донора только при таких значениях L_w^1 , при которых γ^1 лежит ниже, чем α^1 . Чем меньше t , тем меньше расстояние между точками пересечения α^1 и β^1 с правой осью, между тем сумма, соответствующая этому расстоянию, заведомо превышает размер гранта.

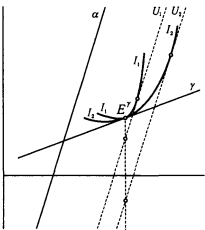


Рис. 9.6

Вместе с тем величина ИНБ зависит от того, насколько выпуклы кривые безразличия. На рис. 9.6 кривой безразличия I_1 соответствуют меньшие чистые потери, чем кривой I_2 . Иначе говоря, *потери*, при прочих равных условиях, тем больше, чем выше эластичность замещения дохода досугом.

Напомним, что эластичностью замещения двух благ a и b называется величина: $[d(Q_a/Q_b)/d(P_a/P_b)] : [(P_a/P_b) / (Q_a/Q_b)]$, где Q_a и Q_b — количества благ, а P_a и P_b — их цены. Доход характеризуется единичной “ценой”, цена досуга — предельная норма его замещения доходом (MRS). Соответственно эластичность замещения ϵ в данном случае представляет собой соотношение $d(Y/L_r)/(Y/L_r) : d(MRS)/MRS$.

При одинаковых перераспределительных приоритетах более высокой эластичности замещения соответствует меньшее оптимальное значение t , поскольку масштаб чистых потерь ограничивает возможности перераспределения (см. параграф 9.5, в частности, рис. 9.3). Количественно зависимости такого рода были оценены Н. Стерном, результаты анализа которого представлены на рис. 9.7¹.

В ходе анализа допускалось, что всем индивидам свойственна одна и та же зависимость уровня полезности от дохода и досуга и что возможные варианты функции полезности $U = U(Y, L_r)$ определяются разными значениями эластичности замещения досуга доходом ϵ . Эти значения представлены на оси абсцисс рис. 9.7. На оси ординат представлены оптимальные значения предельной нормы обложения линейным прогрессивным налогом на доход τ^* . Кривые на рисунке фиксируют зависимости τ^* от ϵ при различных значениях параметра, отражающего требования

¹ Приводится по: Myles G.D. Public Economics. Cambridge University Press, 1995.

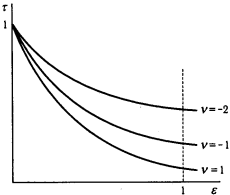


Рис. 9.7

к равенству¹. Чем выше расположена кривая, тем жестче перераспределительные требования и тем соответственно выше τ^* (и тем больше, следовательно, ИНБ, которое признается оправданным).

По оценке Н. Стерна, значение ϵ для американцев мужского пола близко к 0,4. Если исходить из этой величины, то при относительно умеренных требованиях к равенству, близких к утилитаристским, оптимальная ставка линейного подоходного налога составляет около одной трети, а при более жестких требованиях приближается к двум третям.

9.7 Оптимизация нелинейного прогрессивного подоходного налога

На практике в большинстве стран, использующих подоходный налог, в том числе в Российской Федерации, предельная норма налогообложения увеличивается с размером дохода. Как правило, лица с наиболее низкими доходами освобождаются от подоходного налога (т.е. для них $t_m = 0$), тогда как максимальные значения t_m в ряде стран достигали в отдельные периоды 80—90%.

Хотя тенденция к возрастанию предельной ставки с ростом дохода сохраняется, за последние десятилетия она стала значительно менее выраженной, чем прежде. В этом нашло определенное выражение стремление оптимизировать построение подоходного налога. С точки зрения теории минимизация потерь предполагает *уменьшение* t_m с увеличением дохода.

Чтобы убедиться в этом, прежде всего покажем, что замена положительного значения t_m нулевым для лиц с *наивысшими заработками* способно обеспечивать Парето-улучшение. Будем, как и в предыдущем параграфе, рассматривать общество, состоящее из двух внутренне однородных групп индивидов, одна из которых отличается более высокой производительностью; прогрессивный подоходный налог используется исключительно в перераспределительных целях.

¹ Речь идет о параметре ρ , который фигурирует в специфической функции общественного благосостояния, предложенной Дж. Мирлисом (эта функция в ряде случаев технически удобна для исследования оптимального налогообложения).

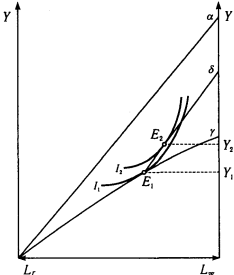


Рис. 9.8

Рисунок 9.8 иллюстрирует выбор между доходом Y и досугом L_r в условиях нелинейного подоходного налога, который делает индивид, принадлежащий к группе доноров (индивид D). Отрезок прямой α — доналоговое бюджетное ограничение, кривая γ — бюджетное ограничение после введения подоходного налога с повышающейся предельной ставкой t_m^1 . Точка E_1 фиксирует соотношение дохода и досуга, которое D выбирает при бюджетном ограничении γ .

Представим себе, что на основе информации о выборе, сделанном донорами в предыдущем году, принимается решение скорректировать политику налогообложения. Для доходов ниже тех, которые фактически заработали доноры (т.е. ниже Y_1 , что соответствует точке E_1), сохраняется

прежняя шкала, а средства, которые могут быть получены сверх того, освобождаются от налогообложения дохода. В результате бюджетное ограничение правее E_1 приобретает форму отрезка прямой δ .

У доноров появляется стимул увеличить трудовые усилия. В самом деле, проходящая через E_1 кривая безразличия I_1 заведомо пересекает δ (поскольку она касается γ), так что прежний выбор неадекватен новым условиям. Соотношение дохода и досуга, адекватное E_1 , остается доступным для доноров, но они предпочитают новое. Речь идет о точке E_2 , через которую проходит кривая безразличия I_2 , лежащая выше I_1 .

Таким образом, *благосостояние донора повышается, однако налоговые поступления, а следовательно, возможности перераспределения в пользу второй группы, остаются неизменными*. В самом деле, до корректировки донор отдавал в виде налога сумму, соответствующую расстоянию по вертикали $\{\alpha - E_1\}$, а после корректировки — сумму, соответствующую $\{\alpha - E_2\}$. Эти суммы равны друг другу, поскольку α и δ параллельны. Налицо Парето-улучшение.

Несколько изменив характер корректировки, можно добиться относительного улучшения положения второй группы (реципиентов) и даже одновременного улучшения положения обеих групп.

¹ Рост предельной ставки, очевидно, означает, что угол между доналоговым и посленалоговым бюджетными ограничениями увеличивается по мере роста Y , который в силу сделанных в предыдущем параграфе предположений определяется ростом L_w .

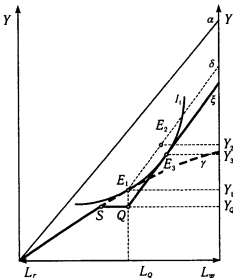


Рис. 9.9

Допустим, что для органов, формирующих налоговую политику, доступна такая информация о предпочтениях доноров, которая позволяет зафиксировать не только фактически сделанный ими выбор (точку E_1), но и в целом кривую безразличия I_1 . Тогда налоговая шкала могла бы быть спроектирована таким образом, что посленалоговое бюджетное ограничение правее точки E_1 приобретает форму параллельной α касательной к I_1 . Эта касательная ξ изображена на рис. 9.9, представляющем собой модификацию рис. 9.8; ξ , очевидно, проходит между δ и правым участком γ .

Таким образом, нулевая предельная ставка вводится для доходов, начиная с Y_Q . Этот размер дохода соответствует точке Q , в которой ξ пересекает вертикаль E_1L_Q .

При доходах меньших, чем Y_Q , сохраняется шкала, соответствующая γ . Иными словами, посленалоговое бюджетное ограничение конструируется в виде линии, имеющей горизонтальный участок SQ . Этого можно добиться, соответствующим образом подбирая переменные величины t_m и G^1 .

E_3 , т. е. точка касания ξ и I_1 , фиксирует выбор донора в новых условиях налогообложения. Легко видеть, что любой иной точке на новом бюджетном ограничении соответствовала бы кривая безразличия, лежащая ниже, чем I_1 . Величина $\{\alpha - E_3\}$ больше, чем $\{\alpha - E_1\}$. Следовательно, налоговая шкала, адекватная новому бюджетному ограничению ломаной формы, позволяет *повысить налоговые платежи без снижения уровня благосостояния доноров*. Причина состоит в том, что эта шкала по сравнению с предыдущей стимулирует увеличение трудовых усилий D . Увеличение налоговых платежей позволяет относительно улучшить положение группы реципиентов.

Допустим теперь, что сконструировано посленалоговое бюджетное ограничение донора, которое правее точки E_1 также приобретает вид отрезка прямой, параллельной α , однако при этом проходит *между δ и ξ* . При соответствующей налоговой шкале *обе группы приобретают преимущества*, по сравнению со шкалой с повышающейся предельной ставкой, порождающей бюджетное ограничение γ .

¹ Конкретнее о подобного рода бюджетных ограничениях говорится в следующей главе.

Разумеется, первой группе выгоднее, чтобы правый участок нового бюджетного ограничения был ближе к отрезку δ , а второй — чтобы он был ближе к отрезку ξ . Вопрос о том, начиная с какого уровня дохода следует устанавливать t_m равной нулю, остается поэтому предметом столкновения интересов и требует политического решения. Спектр возможностей тем шире, чем ниже пороговый размер дохода Y_Q . Расположение точки Q зависит от крутизны кривой безразличия I_1 , т.е. от взаимозаменяемости досуга и дохода.

Шкалы подоходного налога с нулевой предельной ставкой, устанавливаемой начиная с дохода от Y_Q до Y_1 , несопоставимы между собой по критерию Парето. Выбор в рамках имеющегося спектра предполагает непосредственную ориентацию на конкретные распределительные приоритеты. Вместе с тем переход к *любой* из таких шкал обеспечивает, при прочих равных условиях, Парето-улучшение по сравнению со шкалой налогообложения, предусматривающей повышающуюся предельную ставку (и более того, любую $t_m > 0$).

В какой мере высказанные выше соображения можно реализовать в конкретной налоговой политике? Это решающим образом зависит от информации, доступной государственным органам. Так, чтобы построить оптимальную шкалу, порождающую бюджетное ограничение с горизонтальным отрезком SQ , необходимо с высокой степенью точности определить положение точки E_1 и форму кривой I_1 .

Учитывая, что в действительности налогоплательщики не делятся на две однородные группы, идентифицировать уровень дохода Y^* , начиная с которого предельная норма должна становиться нулевой, весьма нелегко. Как при завышенном, так и при заниженном значении Y^* не обеспечивается адекватное стимулирование трудовых усилий работников, обладающих наивысшей производительностью. В результате налоговые поступления не достигают оптимального уровня.

Применительно к завышенным значениям Y^* это очевидно: если D — работник с наивысшей производительностью, то при $Y^* > Y_1$ установление t_m на нулевом уровне не приведет к улучшению (равновесным останется соотношение, фиксируемое точкой E_1). Что же касается ситуации с заниженным значением Y^* , то ее иллюстрирует рис. 9.10.

Пусть политика налогообложения доходов строится на основе тех представлений о возможностях и предпочтениях доноров (группа D), которые были отражены на рис. 9.8 и 9.9. Соответствующие линии α , γ и δ воспроизведены пунктиром на рис. 9.10, на который перенесены также фигурировавшие на предыдущих рисунках точки E_1 , E_2 и Y_1 . Однако допустим, что группа работников с наивысшей производительностью была идентифицирована недостаточно точно. В действительности имеются работники с еще более высокой производительностью, возможности которых описываются доналоговым бюджетным ограничением α^* . Индивида, представляющего эту группу, будем называть D^* .

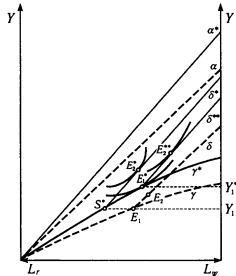


Рис. 9.10

Пусть та шкала подоходного налога с повышающейся t_m , которая для D порождает бюджетное ограничение γ , порождает для D^* бюджетное ограничение γ^* . При этой шкале D^* выбирает соотношение дохода и досуга, соответствующее E_1^* . После установления t_m равной нулю начиная с Y_1 правая часть их бюджетного ограничения приобретает для D^* положение δ^* , отрезка прямой, параллельной α^* и смыкающегося с γ^* в точке S^* , находящейся на одной горизонтали с E_1 . Теперь D^* выбирает соотношение дохода и досуга, соответствующее E_2^* . Его положение лучше, чем при соотношении E_1^* , однако налог он платит в меньшем размере ($\{\alpha^* - E_2^*\} < \{\alpha^* - E_1^*\}$). Следовательно, при прочих равных условиях, проигрывают реципиенты. Чем больше различаются D и D^* ,

тем левее оказывается точка S^* и тем меньше, при прочих равных условиях, возможностей для перераспределения обеспечивает налоговая шкала.

Для того чтобы после корректировки группа D^* платила такой же налог, как до нее, правая часть бюджетного ограничения должна была бы занимать положение δ^{**} (аналогия с δ для D). Тогда трудовые усилия были бы больше, а уровень благосостояния мог быть выше, что видно, если сравнить точки E_2^* и E_2^{**} . Для этого пороговое значение Y^* следовало бы установить не на уровне Y_1 , а на более высоком уровне Y_1^* .

Вместе с тем не исключено, что корректировка окажется выгодной даже при недостаточном учете особенностей D^* . Если эта группа, состоящая из таких индивидов, крайне немногочисленна, а основную массу налогов можно получить, рационально строя политику по отношению к более многочисленной группе, к которой относится D , то приемлемые результаты могут быть получены, например, при введении налоговой шкалы, отвечающей ограничению ξ на рис. 9.9.

Итак, существенно, что среди налогоплательщиков имеется много групп, различающихся способностью зарабатывать доход, и эти группы неодинаковы по численности. Рекомендация устанавливать нулевое значение t_m начиная с некоторого порогового дохода оказывается в этой связи не очень четкой. Однако, несколько продолжив рассуждения, можно вывести практически полезное общее правило.

Вновь обратимся к рис. 9.10 и представим такую налоговую шкалу, которая побуждала бы D^* выбирать сочетание дохода и досуга, соответствующее E_2^{**} , а D — одно из разнообразных сочетаний, соответствующих δ . Эта шкала отвечала бы

рассмотренным условиям оптимальности, и обе группы доноров вносили бы максимальные налоговые платежи. В самом деле, *любая* точка на отрезке δ равноценна E_2 в том, что относится к размеру налоговых выплат.

Если различие в доходах двух групп существенно, то, когда для D^* актуальна нулевая предельная норма, D сталкивается с *положительной* t_m , поскольку для группы, к которой принадлежит D , практически недостижим тот уровень Y , начиная с которого применяется нулевая t_m . Следовательно, рассматриваемая гипотетическая шкала порождает бюджетное ограничение, *пересекающее* отрезок δ в некоторой точке, где бюджетное ограничение *касается* одной из кривых безразличия D .

Коль скоро групп доноров много, аналогичные положения относятся к каждой из них. Следовательно, оптимальное бюджетное ограничение как бы "обтекает" те кривые безразличия, на которых оказываются соответствующие группы после уплаты налога. Это изображено на рис. 9.11: ψ — оптимальное бюджетное ограничение, I_a, I_b, I_c, I_d, I_e — посленалоговые кривые безразличия пяти групп доноров, из которых каждая последующая отличается большей производительностью, E_a, E_b, E_c, E_d, E_e — соответствующие точки касания. Примем во внимание, что кривые безразличия для дохода и досуга выпуклы, причем чем правее по линии ψ расположена точка касания, тем большее абсолютное значение dY/dL_r характерно, при

Рис. 9.11

прочих равных условиях, для соответствующей кривой безразличия в данной точке. В самом деле, $L_r = 1 - L_w$, а dY/dL_w возрастает от группе к группе. Таким образом, наклон посленалогового бюджетного ограничения, например, в точке E_a меньше, чем в точке E_b , и т.д. Такой тенденции, в принципе, соответствует *уменьшение предельной ставки налогообложения дохода по мере его роста*¹.

Итак, мы пришли к выводу, что, используя прогрессивное налогообложение дохода, целесообразно, при прочих равных условиях, устанавливать понижающуюся предельную ставку. Поскольку речь идет о *тенденции*, тем самым обоснован *ориентир* для налоговой политики, который может быть полезен даже при

¹ Непосредственным объектом выбора для каждого индивида выступает значение L_w , т.е. для него реально значимы dY/dL_w и dT/dL_w (T — налог, а Y — доналоговый доход). Поэтому t_m имеет смысл представить как $dT/dY = dT/dL_w : dY/dL_w$.

Форма посленалогового бюджетного ограничения такова, что $d^2(Y - T)/dL_w > 0$. Если dY/dL_w — константа, то $d^2T/dL_w < 0$ и $dt_m/dY = d^2T/dY < 0$.

недостатке детальной информации о производительности и предпочтениях отдельных групп. Далеко не всегда имеются данные, позволяющие однозначно выбрать оптимальную налоговую шкалу, но есть основания, во всяком случае, отвергнуть весьма популярную идею быстро возрастающей предельной ставки.

На первый взгляд это противоречит общепринятым представлениям о справедливости. Однако, как было показано, если цель состоит не в уменьшении неравенства любой ценой, а в максимальном улучшении положения нуждающихся, именно описанный подход оптимален, поскольку он относительно повышает перераспределительные возможности.

Означает ли сказанное, что наибольшей должна быть предельная норма налога для лиц с наименьшими доходами? Необходимо иметь в виду, что выше шла речь о различных группах *доноров*. Коль скоро прогрессивный налог рассматривается как инструмент перераспределения, предполагается, что (как об этом уже говорилось в связи с линейным налогом) собранные суммы *в рамках самой налоговой схемы* передаются в виде грантов лицам, чей доход не достигает некоего порогового уровня. Для соответствующих групп *реципиентов* налог отрицателен и уменьшается по абсолютной величине в случае роста зарабатываемого дохода.

9.8

Оптимальное налогообложение и налоговая политика

Оптимизация налогообложения, как мы убедились, предполагает адекватный учет многообразных факторов, лежащих как на стороне производства (например, различия в производительности групп), так и на стороне потребления (например, формы кривых безразличия). Более того, она требует совмещения позитивного исследования с нормативным, поскольку, с одной стороны, ее базой может быть только анализ реального поведения экономических субъектов, а с другой — необходимо непосредственно использовать характеристики функции общественного благосостояния. Наконец, ключевое значение для оптимизации имеют информационные факторы: налог, вообще говоря, привлекательный с точки зрения нейтральности и справедливости, может с трудом поддаваться исчислению и сбору.

Естественно, что при таких обстоятельствах проблему оптимального налогообложения не имеет смысла рассматривать абстрактно. Получение конкретных результатов предполагает предварительное ограничение условий задачи (функции благосостояния, допустимого набора налоговых инструментов, характеристик налогоплательщиков и т.д.), причем количественные результаты удастся получить,

как правило, лишь на основе довольно сильных допущений. Вместе с тем, как видно на примерах линейного и нелинейного налогообложения доходов, экономический анализ позволяет выявлять *тенденции*, которые зачастую инвариантны по отношению к деталям допущений и весьма значимы для формирования реальной налоговой политики.

Сказанное очевидным образом относится к результату, обоснованному в предыдущем параграфе. Однако это также справедливо и в отношении, например правила Рамсея. Хотя в силу соображений справедливости ставки акциза не следует устанавливать на основе одних только оценок эластичностей, *при прочих равных условиях* целесообразно следовать тенденции, которая согласно этому правилу характерна для оптимального налогообложения. В самом деле, не всегда товар с невысокими эластичностями спроса и предложения является благом, потребление которого необходимо поддерживать исходя из требований справедливости.

Еще одна тенденция, касающаяся оптимального налогообложения товаров, выражена *правилом Корлетта — Хейга*. Согласно ему товары и услуги, *взаимозаменяемые с досугом* должны, при прочих равных условиях, облагаться меньшим налогом, чем товары, *взаимодополняемые с досугом*. Действительно, досуг — тот фактор благосостояния, который остается свободным от налогообложения, когда вводятся акцизы, НДС или налог на продажи; в результате формируется ИНБ. Однако возможно своего рода опосредованное налогообложение досуга, если товары, которые требуются для его проведения, облагать по высоким ставкам. В этом случае замещение дохода досугом происходило бы в относительно меньшей степени.

Речь идет о типичном втором лучшем решении, в некотором смысле сходном с корректирующими налогами. Намеренно вводимая дифференциация ставок призвана стимулировать замещение досуга доходом, чтобы в некоторой степени противостоять искажающему действию налога. Определение соответствующих количественных характеристик предполагает как учет факторов, определяющих размер ИНБ (см. гл. 8), так и оценку параметров взаимозаменяемости и взаимодополняемости товаров и досуга. Однако, даже если вполне точные оценки недоступны, то, как и в предыдущих случаях, налицо полезный ориентир налоговой политики, который предоставляет теория.

Ключевые понятия

- Оптимальный налог
- Правило обратных эластичностей
- Правило Рамсея
- Цены Рамсея
- Линия полезностей, достижимых при перераспределении

- Парето-оптимальная налоговая структура
- Линейный подоходный налог
- Нелинейный прогрессивный подоходный налог
- Правило Корлетта — Хейга

Вопросы к главе

1. При каких условиях налогообложение называется оптимальным?
2. Какие ограничения следует учитывать при оптимизации налогообложения?
3. Как формулируется и доказывается правило обратных эластичностей?
4. При каком условии правило Рамсея сводится к правилу обратных эластичностей?
5. Какой функции общественного благосостояния соответствует правило Рамсея?
6. В чем состоит внутренняя связь между оптимальным налогообложением по Рамсею и ценообразованием по Рамсею?
7. Что представляет собой линия полезностей, достижимых при перераспределении?
8. Какими факторами определяется форма линии полезностей, достижимых при перераспределении?
9. При каких условиях налоговая структура является Парето-оптимальной?
10. Какой параметр линейного подоходного налога определяет величину ИНБ?
11. Какие параметры характеризуют нелинейный подоходный налог?
12. Если нелинейный подоходный налог используется для перераспределения, в силу какой причины снижение предельной ставки для наивысших доходов может быть выгодным для реципиентов?
13. Как доказать, что оптимальное нелинейное налогообложение доходов предполагает шкалу с убывающей предельной ставкой?
14. В чем заключается правило Корлетта — Хейга?

РАСХОДЫ ГОСУДАРСТВА

Ресурсный потенциал общественного сектора, сформированный на базе государственных доходов, реализуется посредством *государственных (общественных) расходов*, которые осуществляются как в денежных, так и в натуральных формах.

Аллокация общественных расходов предполагает их адекватную увязку с политическими целями. На практике это достигается в ходе бюджетного процесса, на котором сказываются конкретные обстоятельства общественного выбора, в том числе разнообразные групповые интересы. В настоящей главе, однако, допускается, что аллокация, в принципе, ориентирована на требования эффективности и справедливости; предметом изучения являются условия, при которых эти требования реализуются.

В главе предполагается, что общественные расходы структурированы в разрезе программ, и в отношении каждой единицы ассигнований определены конкретные задачи, решению которых эти ассигнования предназначены служить.

Задачи, решаемые в сфере расходования общественных средств, можно в целом разделить на три группы. Первая — это оказание *социальной помощи* тем членам общества, которые не имеют возможности самостоятельно себя обеспечить. К данной категории общественных расходов относятся, например, пособия, выплачиваемые инвалидам.

Вторая группа задач — это обеспечение *обязательного страхования* на случай болезни, безработицы и т.п. Для этой категории расходов в отличие от предыдущей аллокационная актив-

ность государства непосредственно не сводится к перераспределению, а имеет место своеобразное предварительное аккумулирование средств, в том числе иногда и личных средств застрахованных, с целью последующей выплаты при наступлении страхового случая. В данном случае расходы внутренне связаны со специфическими маркированными налогами. Если ближайшим субститутотом социальной помощи выступает частная благотворительность, то ближайшим субститутотом общественного страхования является страхование частное и добровольное.

Наконец, третья группа задач — это производство и приобретение благ (услуг), ответственность за удовлетворение потребностей в которых берет на себя государство. Как правило, они либо непосредственно обладают свойствами чистых или смешанных общественных благ, либо принадлежат к числу ключевых факторов формирования этих благ (так, отдельный винтовочный патрон не является общественным благом, но создание запаса патронов представляет собой один из компонентов оборонных усилий и требует общественных расходов).

В данной главе рассматривается ряд общих положений теории общественных расходов, а также вопросы, касающиеся двух первых групп задач.

10.1

Формы общественных расходов

Общественные расходы могут осуществляться в формах финансирования затрат на содержание организаций общественного сектора, закупок товаров или услуг, субсидирования предприятий и организаций, поставляющих продукцию на рынок, а также денежных выплат и натуральных выдaч лицам, охваченным программами социальной помощи и страхования. Перечисленные формы зачастую выступают в качестве взаимозаменяемых либо, сочетаясь, взаимодополняют друг друга.

Например, программа помощи инвалидам может предусматривать различные по характеру ассигнования. Во-первых, это средства, направляемые на *содержание* домов инвалидов, имеющих статус государственных учреждений и финансируемых исходя из нормативов затрат либо в порядке возмещения фактических расходов. Во-вторых, это ассигнования на *закупку* протезов, медикаментов, транспорта и, быть может, также услуг частных домов инвалидов и т.п. Когда речь идет о закупках, средства ассигнуются в увязке не с элементами затрат, а с рыночной ценой той продукции, которую предполагается приобрести. В-третьих, могут быть предусмотрены *субсидии* предприятиям, поощряющие, с одной стороны, использование труда

инвалидов, а с другой — производство тех специфических товаров, в которых они нуждаются. В-четвертых, нужны средства на *выплату* пенсий и, возможно, организацию бесплатной выдачи тех же протезов и др.

Подчас одним и тем же денежным суммам соответствуют различные формы расходов, следующие друг за другом. Так, бесплатное предоставление товаров или услуг может быть обеспечено за счет бюджетного финансирования производящего их государственного учреждения либо за счет их предварительной закупки у стороннего поставщика. Как бы то ни было, расходам в форме бесплатной выдачи товара обязательно предшествуют расходы на его производство внутри общественного сектора или на его приобретение.

Рациональный выбор форм, в которых расходуются средства, позволяет обеспечить экономию и повысить результативность их использования. Добиться этого существенно легче, когда расходы с самого начала структурируются скорее в разрезе конкретных целей и задач, чем в разрезе ведомств, их подразделений и т.д.

10.2

Государственные расходы в Российской Федерации

Структура государственных расходов, характерная для нашей страны в период перехода к от планового хозяйства к рыночному, представлена в табл. 10.1. В ней учтены расходы государственных и муниципальных бюджетов всех уровней, а также государственных внебюджетных фондов.

Как свидетельствуют данные таблицы, преобладающую роль в государственных расходах нашей страны играют программы социального характера: так, суммарные расходы на образование, здравоохранение, физическую культуру, социальное обеспечение, культуру и средства массовой информации составляли в 1997 г. 45% (против 21% в 1992 г.). Удельный вес расходов на народное хозяйство (отрасли, которые принято называть производственными) снизился за первую половину 1990-х гг. в 1,5 раза и практически стабилизировался. Удельный вес затрат на правоохранительную деятельность систематически повышался, и они стали сопоставимыми с затратами на оборону, доля которых относительно стабильна. Многократно повысилась доля расходов на обслуживание государственного долга, причем эта тенденция усилилась в 1998—1999 гг.

Таблица 10.1. Государственные расходы в Российской Федерации,
% к итогу

Государственные расходы (включая ссуды за вычетом погашения)	1992 г.	1994 г.	1996 г.	1997 г.
Оборона	7	9,4	6,7	6,8
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	2	3,8	4,1	4,9
Фундаментальные исследования и содействие техническому прогрессу	1	1	0,8	0,9
Образование	6	9,2	8,9	9,3
Культура, искусство и средства массовой информации	1	1	1,2	1,3
Здравоохранение и физическая культура	4	8,8	8,3	9,1
Социальное обеспечение	10	15,8	20,4	25,1
Народное хозяйство (сельское хозяйство, промышленность, транспорт и т.п.)	32	23	20,9	21,3
Обслуживание государственного долга	2	6,4	13,4	10,1
Итого	100	100	100	100

Источник: Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1991—1997.

10.3

Сферы действия программ общественных расходов

Общественные расходы можно представить в качестве *отрицательных налогов*. Микроэкономические последствия налогообложения возникают в силу того, что налоги меняют значения цен потребительских благ и доходность факторов производства, индуцируя тем самым изменения рыночного поведения (состав и условия добровольных сделок). То же самое относится к общественным расходам. Например, акциз для уплачивающего его производителя есть не что иное, как положительный прирост издержек, а субсидия — их отрицательный прирост. Соответственно на общественные расходы с некоторыми оговорками распространяются многие из тех положений, которые излагались выше применительно к налогам.

Подобно тому как экономическая сфера действия налога, вообще говоря, не совпадает с кругом его непосредственных плательщиков, программа общественных расходов нередко приносит выгоды не одним только своим непосредственным реципиентам. *Реципиентами* будем называть тех, кто безвозмездно или на льготных условиях получает какие-либо блага или денежные средства за счет общественного сектора. В то же время круг лиц, на которых в конечном счете распространяются выгоды (положительные приращения полезности), обусловленные данной программой, станем обозначать термином *сфера действия программы общественных расходов*.

Пусть, например, речь идет о программе денежных выплат безработным. Средства, которые передаются нуждающимся на основе программы, используются безработными, в частности, для приобретения продуктов питания. Таким образом, одно из последствий принятия программы — увеличение спроса на продовольственные товары. Если эластичность предложения этих товаров относительно невысока, то следствием становится рост цен и частичное *перемещение выгод* от реципиентов программы в пользу производителей и продавцов продовольствия.

Допустим теперь, что помощь безработным осуществляется в форме субсидирования работодателей, создающих новые рабочие места, либо субсидирования учреждений профессионального образования, которые осуществляют переподготовку безработных, дабы облегчить им поиск новой сферы занятости. В обоих случаях непосредственными получателями общественных средств (реципиентами) являются не сами безработные, а иные физические или юридические лица. Однако замысел программы состоит именно в том, чтобы выгоды в конечном счете *переместились* к безработным, которые в итоге окажутся в сфере действия программы. От чего зависит мера перемещения выгод?

Если размер ассигнований на создание рабочего места или переподготовку одного незанятого задан, то выгоды, реально получаемые лицами, не имевшими работы, определяются ситуацией на рынке труда. Рассматриваемые меры способствуют увеличению спроса на труд, снижая при прочих равных условиях издержки, которые приходится нести работодателям, намеренным расширить производство. Однако одному и тому же сокращению издержек могут соответствовать различные изменения спроса.

Перемещение выгод — основная причина, по которой сфера действия программы подчас не отвечает замыслам тех, кто ее поддерживал, ориентируясь на интересы избирателей. Однако иногда несовпадение возникает и вследствие недостаточно продуманных процедур определения круга потенциальных и действительных реципиентов.

Пусть речь идет, например, о программе льготных займов на получение платного высшего образования. Такая программа могла бы быть введена с целью облегчить доступ к образованию в первую очередь для наименее обеспеченных слоев населения. Однако, если займы покрывали бы только плату за обучение,

они оказались бы не слишком привлекательными для тех, кто вынужден ежесекундно зарабатывать себе на жизнь. В итоге выгоды от такой программы достались бы в основном тем молодым людям, родители которых принадлежат к средним слоям, большинство из них, по-видимому, получили бы доступ к высшему образованию и без таких займов.

Реальную сферу действия программы далеко не всегда удается обнаружить при поверхностном рассмотрении. Особенно это верно, когда программа находится в стадии разработки и обсуждения. Между тем принять обоснованное решение о целесообразности финансирования программы можно, лишь если имеются достаточные гарантии совпадения действительной сферы ее действия с предполагаемой.

10.4

Перемещение выгод и искажающее действие общественных расходов

Процессы перемещения выгод общественных расходов закономерно связаны с их искажающим действием. Это показано на рис. 10.1 применительно к субсидированию продаж некоторого товара на конкурентном рынке. Субсидия может предоставляться продавцу (кривая предложения S сдвигается вниз в положение S') или покупателю (кривая спроса D сдвигается вверх в положение D'). В результате субсидирования объем продаж увеличивается с Q_0 до Q_1 и образуется разрыв между “ценой продавца” P_S и “ценой покупателя” P_D .

С позиции покупателя, варианты выбора которого представлены линией D , точка равновесия переходит из положения E_0 в положение E_D , что обеспечивает прирост излишка потребителя, соответствующий площади трапеции $P_D P_0 E_0 E_D$. С позиции продавца точка равновесия смещается из E_0 в положение E_S , что увеличивает излишек производителя на величину, соответствующую площади трапеции $P_0 P_S E_S E_0$.

Величина общественных расходов на субсидирование соответствует площади прямоугольника $P_D P_S E_S E_D$, т.е. превышает совокупный прирост излишков потребителя и производителя. Разность, представленная площадью треугольника $E_S E_0 E_D$, — *чистые потери*, обусловленные данной программой общественных расходов. Они возникают потому, что субсидирование товара побуждает к замещению той структуры потребления и производства, которая исходно предпочиталась покупателями и продавцами, новой структурой, в которой данный товар занимает, при прочих равных условиях, большее место.

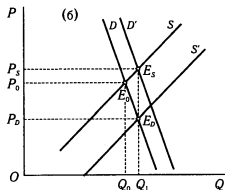
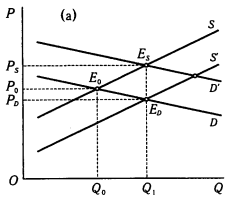


Рис. 10.1

На рис. 10.1 (а) спрос относительно более эластичен, чем предложение, причем и тот, и другой отличаются сравнительно высокой эластичностью. На рис 10.1 (б) эластичность как спроса, так и предложения невысока, и спрос характеризуется относительно меньшей эластичностью, чем предложение. В первом случае чистые потери больше, а прирост излишка производителя превосходит прирост излишка потребителя. Во втором случае выигрыш от субсидии распределяется в большей степени в пользу потребителя.

Такое влияние эластичностей на распределение выгод от общественных расходов становится особенно понятным, если представить в качестве исходной ситуацию, складывающуюся после предоставления субсидии (допустим, равновесной является точка E_D). После этого представим введение налога, равного субсидии по абсолютной величине (акциза, перемещающего линию S' в положение S). Та сторона, которая больше проигрывает от налога, больше выигрывает от симметричной ему субсидии.

Искажающее действие программ общественных расходов обусловлено вызываемыми ими эффектами замещения. Допустим,

что государственные средства распределяются случайным образом и поэтому фактически имеют характер аккордных грантов. При таких обстоятельствах влияние оказывалось бы только на доходы получателей, и чистые потери не возникали бы. Однако на практике выплаты и выдачи из государственных средств используются в первую очередь как инструмент преодоления малообеспеченности. Коль скоро выплаты зависят от дохода, они неизбежно сказываются на выборе между трудом и досугом. Обычно выплаты уменьшаются с ростом дохода, так что способствуют относительному снижению привлекательности труда.

Пусть исходная (существовавшая до введения программы) зависимость между трудом L и доходом Y отражается бюджетным ограничением Z_0 , представляющим собой прямую линию, отрезок которой OD изображен пунктирной линией (см. рис. 10.2). Представим себе, что введена программа помощи малообеспеченным, построенная следующим образом. Те индивиды,

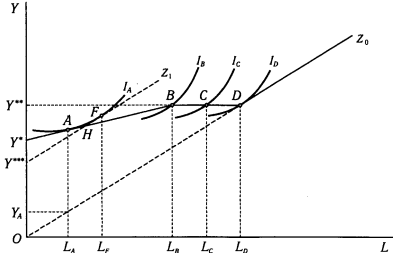


Рис. 10.2

которые не имеют никаких трудовых доходов (например, полностью нетрудоспособные), получают пособие в размере Y^* . Лица с низкими заработками также получают пособие, но в меньшем размере, причем выплата G пропорционально уменьшается при увеличении дохода: $G = aY$, где $a < 1$. При этом установлен некоторый верхний предел Y^{**} суммарного (с учетом пособия) дохода, при достижении которого лицо более не считается малообеспеченным, так что дальнейшая выплата пособия не осуществляется.

Такая конструкция программы может быть привлекательной с позиций справедливости. Однако с точки зрения эффективности она порождает проблемы.

Бюджетное ограничение, с которым сталкивается индивид, представляет собой ломаную линию. При высоких значениях L и Y (левее точки D) она совпадает с исходным ограничением Z_0 . На участке Y^*B эта линия более полого, чем Z_0 . Наконец, на участке BD линия бюджетного ограничения горизонтальна. Буквой L с соответствующими индексами обозначены затраты труда, корреспондирующие точкам A, B, C и D линии бюджетного ограничения.

Ясно, что, если индивид способен и намерен затрачивать трудовые усилия, значительно превосходящие L_D , то рассматриваемая программа его не затрагивает. Если же возможностям и предпочтениям индивида при отсутствии программы отвечали бы затраты труда, лишь немного уступающие L_D , то введение подобной программы побудило бы к их уменьшению до значения L_B . В самом деле, если представить себе, что кривая безразличия касается горизонтального отрезка BD , например, в точке C , это означало бы, что уровень дохода не является для индивида фактором, который определяет выбор величины. Даже если индивид при отсут-

вии программы был бы готов затрачивать усилия в размере L_D , чтобы самостоятельно заработать доход в размере Y^{**} и не относиться к числу малообеспеченных, теперь он выбирает точку L_B . Таким образом, имеют место потери эффективности.

Разумеется, отрезку BD рассматриваемого бюджетного ограничения соответствует предельный случай дестимулирующего воздействия бюджетных расходов, который редко встречается на практике. Более типична ситуация на отрезке Y^*B , когда увеличение трудовых усилий приводит к росту дохода, хотя и в меньшей степени, чем при отсутствии программы.

Пусть после введения программы индивид избрал сочетание дохода и досуга, соответствующее точке A . Его трудовые усилия равны L_A , заработок составляет Y_A , а из общественных средств он получает сумму, равную $(Y - Y_A)$. В итоге он находится на кривой безразличия I_A . Проведем касательную к этой кривой, параллельную Z_0 . Касательная Z_1 круче линии Y^*B (это следует из условия, согласно которому $a < 1$). Следовательно, линия Z_1 пересекает ось Y ниже, чем бюджетное ограничение ($Y^{***} < Y^*$). Следовательно, вывести данного индивида на тот же самый уровень благосостояния, фиксируемый линией I_A , можно было бы с помощью аккордной выплаты в размере меньшем, чем фактическая выплата. Равновесие в этом случае достигалось бы в точке F , а не H . Отрезок AH фиксирует потери, обусловленные искажающим действием общественных расходов.

Обратимся теперь к ситуации, когда социальная помощь предоставляется в форме натуральных выдач либо субсидирования покупки отдельных товаров и услуг. Для краткости будем называть это *натуральной* помощью, имея в виду, что получателю достаются не деньги, которые можно истратить по своему усмотрению, а возможность бесплатно либо по пониженной цене приобрести лишь тот набор конкретных благ, который предусмотрен данной программой. Иными словами, спектр дополнительных возможностей, которые появляются за счет программы, не столь широк, как при денежной выплате.

Степень "натурализации" может быть различной. Во многих случаях речь идет не о прямых нормированных выдачах товаров, а о более гибких формах, не столь ограничивающих потребительский выбор. Так, за рубежом имеются примеры раздачи нуждающимся не только продовольствия как такового, но и продовольственных купонов, которые можно использовать в качестве платежных средств, но только при оплате продуктов питания. Во многих странах, в том числе в России, та или иная часть населения получает жилье и некоторые другие блага по низким ценам, поддерживаемым за счет государства.

Однако даже при минимальной "натурализации" происходит стимулирование замещения данным товаром или услугой других, потребление которых не получает поддержки за счет общественных средств. Уместна аналогия с налогообложением товаров, но, как всегда, когда речь идет об общественных расходах, это налогообложение с обратным знаком.

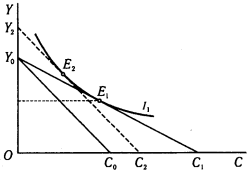


Рис. 10.3

по оси Y не происходит, а по оси C новые значения вдвое превосходят прежние). Кривая безразличия I_1 отражает уровень благосостояния индивида после введения программ. В точке E_1 эта линия касается Y_0C_1 .

Линия Y_0C_1 более полого, чем Y_0C_0 . К I_1 можно провести касательную Y_2C_2 , параллельную Y_0C_0 , которая проходит левее точки E_1 . Достичь точки E_2 , в которой эта линия касается I_1 , очевидно, можно было бы с помощью меньших общественных расходов, чем требуются для достижения точки E_1 . Однако индивид был бы вправе тратить пособие на любые покупки по своему выбору, так что потребление товара, который решено субсидировать, возросло бы не столь значительно (E_2 расположено левее, чем E_1).

Важно подчеркнуть, что искажающее воздействие натурализации помощи дополняет искажающее воздействие общественных расходов как таковых и соответствующие чистые потери наслаиваются друг на друга. К замещению труда досугом добавляется замещение разнообразных благ тем специфическим, потребление которого получает приоритетную поддержку.

Рассмотрим теперь особенности программ, в рамках которых потребление отдельного товара или услуги субсидируется лишь в ограниченных пределах. Речь идет о так называемых **лимитированных программах общественных расходов**.

На рис. 10.4 верхний предел субсидии обозначен символом C_L . Тонкой линией изображены бюджетные ограничения, которые имели бы место при отсутствии программ общественных расходов. Жирными ломаными линиями прочерчены бюджетные ограничения, сформировавшиеся в результате введения программ. В частях (а) и (б) рисунка пунктиром изображены продолжения прямых участков бюджетных линий AB .

Часть (а) рисунка изображает ситуацию, когда индивид получает определенное благо бесплатно на сумму C_L , а если он не довольствуется этим, то может купить недостающее количество за свой счет. К примеру, каждому может быть выдан жилищный ваучер на заранее фиксированную сумму, дабы гарантировать некий минимальный стандарт обеспеченности жильем. Семья,

на рис. 10.3 изображена ситуация, когда потребление отдельного товара субсидируется таким образом, что государство оплачивает половину его цены. Расходы индивида на данный товар откладываются по оси C , расходы на другие товары — по оси Y ; Y_0C_0 — бюджетное ограничение без учета программы субсидий, Y_0C_1 — бюджетное ограничение, сформированное в результате выплаты субсидий (поскольку субсидируется потребление только одного товара, сдвига

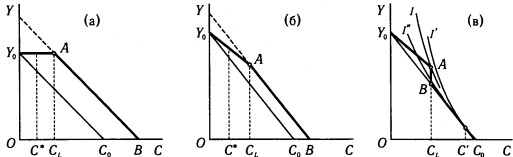


Рис. 10.4

довольствующаяся стандартом, пользуется жильем бесплатно, а те, кто желают большего, снимают более просторное и комфортабельное жилье. Они, однако, не утрачивают право на субсидию, а используют полученный ваучер в качестве платежного средства, дополняя его деньгами.

Часть (б) того же рисунка соответствует ситуации, когда бесплатные выдачи отсутствуют, но индивид может приобрести некоторое количество товара или услуги на льготных условиях. Субсидия увеличивается пропорционально собственным расходам потребителя, но только до тех пор, пока суммарные (с учетом субсидии) расходы на данное благо не достигнут C_L . Если индивид стремится к более высокому уровню потребления этого блага, он тратит собственные средства без дополнительной поддержки со стороны государства, но также не лишается ранее полученной субсидии. Например, потребитель располагает правом купить продовольствие на определенную сумму за половину цены, а дальнейшие покупки делает за полную цену.

На рис. 10.4 (в) изображена ситуация, которая отличается от предыдущей тем, что право на субсидию утрачивается, если индивид не довольствуется нормативно установленным уровнем потребления (расходов). Например, государство оплачивает половину стоимости проживания в небольших муниципальных квартирах, но если индивид пожелает снять более просторное жилье, ему придется полностью отказаться от субсидии.

Легко убедиться, что существуют участки бюджетных ограничений, достижение равновесия на которых не связано с эффектом замещения, а значит, и с чистыми потерями. В ситуациях (а) и (б) таковы участки AB . В то же время разница между денежной и натуральной формами существенна, лишь если в ситуациях (а) и (б) потребители склонны при наличии денежной помощи выбирать точки равновесия, лежащие на отрезках YA . В этом случае лимитированная натуральная помощь реально стимулирует потребление конкретного блага, но, следовательно, порождает эффект замещения, а вместе с ним и чистые потери. При этом с бесплатными выдачами, при прочих равных условиях, связаны более значительные потери, чем с субсидированием. Так, в ситуации (а) в отличие от ситуации (б)

вряд ли следует ожидать установления равновесия при значении $C = C^*$. Как и на рис. 10.2, при наличии горизонтальных участков линии бюджетного ограничения возникает тенденция к концентрации равновесных состояний в угловых точках.

Эта тенденция дает о себе знать и в других случаях. Обратимся к ситуации (в) на рис. 10.4. Участок Y_0A линии бюджетного ограничения здесь выглядит так же, как в ситуации (б). Что же касается участка BC_0 , то установление равновесия на нем означало бы отсутствие как эффекта замещения, так и эффекта дохода иными словами, построенная таким образом программа непосредственно не затронула бы индивида с высокой готовностью платить за данное благо. Однако установление равновесия на участке BC_0 возможно лишь при очень ярко выраженных потребительских предпочтениях в пользу рассматриваемого товара или услуги (кривая безразличия I' расположена выше кривой безразличия I , проходящей через точку A). Если же предпочтения соответствуют кривой I' , то равновесие установится в B .

Например, потребитель, придающий исключительное значение просторному жилью, вероятно, станет снимать его, невзирая на то, что лишается права на субсидию. В то же время индивид, который, вообще говоря, предпочел бы тратить на жилье немного больше, чем C_L , может при наличии субсидии согласиться на менее просторную квартиру, поскольку в итоге он сэкономит не только разницу в цене, но также сумму, соответствующую отрезку AB . В отличие от того, что рассматривалось в ситуации (а), угловая точка в ситуации (в) “собирает” равновесные состояния не только слева, но и справа. В этом, разумеется, также проявляется искажающее действие общественных расходов.

Итак, лимитированные программы натуральной помощи, вообще говоря, порождают меньшие чистые потери, чем нелимитированные, поскольку для части реципиентов не возникает эффект замещения. Вместе с тем лимитированные программы предполагают ломанные бюджетные ограничения, с которыми, в свою очередь, могут быть связаны существенные искажения.

10.5

Взаимозависимые полезности и общественные расходы

Реципиент, при прочих равных условиях, отдает предпочтение помощи, предоставляемой в денежной форме, которой он мог бы распорядиться по своему усмотрению. Когда же программа перераспределительного характера реализуется в форме натуральных выдач или субсидирования отдельного товара, реципиенту, по

существо, навязываются предпочтения тех, кто разработал и утвердил эту программу. Если бы единственный смысл общественных расходов состоял в повышении благосостояния реципиентов, то программы должны были бы реализовываться исключительно в денежной форме.

Использование денежной формы имеет и иные преимущества. Искажающие воздействия многообразных натурализованных программ, накладываясь друг на друга, зачастую дают результаты, с трудом поддающиеся прогнозу и анализу. Кроме того, натуральные формы помощи предполагают обычно более высокие административные издержки. Для распределения "в натуре" приходится, как правило, создавать специализированный аппарат. К тому же необходимо предотвратить попытки реципиентов продать полученные продукты, продовольственные талоны и т.п., чтобы приобрести товары, в которых они, по собственному мнению, больше нуждаются.

Вместе с тем на практике широко распространены программы, в которых общественные расходы перераспределительного характера приобретают натуральную форму. Казалось бы, их замена программами денежных выплат привела бы к Парето-улучшениям. Однако это не всегда соответствует действительности.

Выше упоминались программы косвенной поддержки безработных, предусматривающие передачу общественных средств предпринимателям, создающим новые рабочие места, или учебным заведениям, осуществляющим переподготовку. Ясно, что реципиенты подобных (как и любых других) программ предпочли бы получить деньги без каких-либо ограничений на их использование. Однако ясно также, что в данном случае нет оснований рассматривать предпочтения работодателей и тех, кто занят переподготовкой, в качестве основных ориентиров программы.

Необходимо учитывать предпочтения безработных, а также налогоплательщиков, за чей счет финансируется программа. Интересы как тех, так и других не всегда совпадают с интересами реципиентов. В этой связи не исключено, например, что предприниматели получают вместо денег бесплатные участки для строительства предприятий в депрессивном районе, а учебные заведения — пособия по определенным курсам. Стремление реципиента максимизировать значение своей функции полезности ограничивается предпочтениями других лиц, имеющих отношение к тем же программам расходов.

Данное положение верно, не только когда программа проектируется в расчете на перемещение выгод. Прямые натуральные выдачи малообеспеченным подчас конкурируют с денежными выплатами, поскольку соответствующие программы отражают позицию налогоплательщиков, выступающих в роли их доноров. Представим себе, что лица, которым оказывается помощь, желали бы потратить значительную часть полученных средств на приобретение алкоголя, а доноры готовы выделять помощь, лишь если в результате улучшится питание как самих реципиентов, так и их семей. В этом случае вероятно принятие программы натуральных выдач или продовольственных талонов.

Коль скоро предпочтения налогоплательщиков значимы, замена натуральной формы денежной не привела бы к Парето-улучшению. В данном случае значима *взаимозависимость полезностей*. Она проявляется в том, что уровень благосостояния индивида (значение его функции полезности) определяется не только его потребительским набором, но и благосостоянием других членов общества. Увеличение потребления какого-либо товара или услуги индивидом *A* может доставлять положительную полезность индивиду *B* и одновременно отрицательную — индивиду *C*, а для индивида *D* быть безразличным.

Взаимозависимость полезностей трактуется как в терминах зависимости от *потребления*, так и в терминах зависимости от *благосостояния*. Если U_A и U_B — функции полезности индивидов, а векторы X_A и X_B характеризуют их потребительские наборы, то зависимость от потребления выражается как $U_A = U_A(X_A, X_B)$, а зависимость от благосостояния — как $U_A = U_A(X_A, U_B)$. Если имеет место зависимость от благосостояния, взаимозависимы не только уровни полезности, но и предпочтения.

Взаимозависимые полезности и предпочтения постоянно дают о себе знать в повседневной жизни. Практически каждый человек заинтересован в благополучии своих детей не меньше, чем в собственном потреблении. Как правило, индивиду безразлично и положение многих других людей, хотя и в неравной степени. В терминах взаимозависимых полезностей описываются столь различные явления, как альтруизм, склонность навязывать другим свой образ жизни, а также зависть. Однако при анализе обычного рыночного поведения от подобных взаимозависимостей, как правило, допустимо абстрагироваться. Поскольку это существенно упрощает анализ, такое абстрагирование обычно в микроэкономических построениях. Однако когда речь идет о перераспределительных программах, взаимозависимость полезностей играет ключевую роль.

Само наличие социальной помощи в условиях демократии свидетельствует о том, что положение нуждающихся безразлично основной массе избирателей-налогоплательщиков. Предпочтения этой массы, естественно, могут ограничивать свободу выбора получателей помощи. Причем в практике социальной помощи проявляются предпочтения скорее в отношении потребления малообеспеченных, чем непосредственно их благосостояния. Это объясняется двояко: во-первых, значения функций полезности непосредственно не наблюдаемы, во-вторых, реальные предпочтения доноров отражают их нормативные представления о желательном образе жизни реципиентов (например, применительно к потреблению алкоголя).

Нередко социальная помощь призвана прямо или косвенно играть *стимулирующую роль*. Это касается, например, пособий на детей, которые обычно вводятся с целью не только облегчить положение малоимущих, но и стимулировать рождаемость. Сознательное придание помощи стимулирующих функций само по себе означает, что на ее масштабы, структуру и характер влияют нормативные представления тех, кто ее оказывает.

Вместе с тем предпочтения большинства налогоплательщиков следует отличать от предпочтений администрации программ. Именно потому, что натуральные формы помощи предполагают, как правило, более высокие административные издержки, более значительный штат служащих и т.п., существует источник постоянного бюрократического давления в пользу избыточной “натурализации” и усложнения программ. В этой связи при прочих равных условиях целесообразно реализовывать такие программы помощи, которые стесняют свободу выбора получателей не больше, чем этого требует типичный налогоплательщик.

10.6

Общественное страхование

Масштабы и характер социальной помощи, о которой шла речь выше, определяются в основном укоренившимися в обществе представлениями о справедливости, и соответствующие расходы осуществляются в рамках перераспределительных программ. К этим программам примыкают также программы обязательного государственного страхования граждан на случай болезни, безработицы и т.д. Вместе с тем как с точки зрения справедливости, так и с точки зрения эффективности важна разница между ситуацией, когда нуждающийся получает помощь за счет других лиц, и той, когда человек, столкнувшись с определенными трудностями, пользуется выплатами из общественного фонда, накопленного при его непосредственном участии.

Накопление фондов общественного страхования обеспечивается обычно с помощью маркированных налогов. В нашей стране это относится к отчислениям в фонды социального страхования, обязательного медицинского страхования и др. Накопление страховых фондов осуществляют также частные страховые компании, однако это происходит на основе контрактов с застрахованными, добровольно заключаемых обеими сторонами. Например, медицинское страхование бывает как частным, так и государственным, причем, сравнивая между собой ситуации в разных странах, можно найти материал для рассмотрения того и другого и в роли альтернатив, и в роли сосуществующих и взаимодополняющих друг друга механизмов. В частном страховании вместо маркированных налогов фигурируют страховые премии, уплачиваемые застрахованным страховщику в соответствии с заключенным контрактом.

Потребность в принудительном (налоговом) финансировании страхования может быть обусловлена провалами рынка и перераспределительными требованиями. Обратимся прежде всего к провалам рынка, препятствующим удовлетворению потребности в страховании с помощью добровольных сделок.

Эта потребность обусловлена *неприятием риска*. Ключевая проблема страхования — эффективное формирование страховых пулов (совокупностей лиц, объединяющих риски). Многие виды рисков невозможно предотвратить, и результатом страхования являются обычно не гарантии от наступления так называемого страхового случая, а *возмещение* понесенных убытков в денежной форме. Так, страхование от пожара гарантирует не его отсутствие, а выплату, в той или иной степени компенсирующую понесенный ущерб. Возможность компенсации создается за счет *объединения рисков*. Потери каждого из застрахованных оплачиваются из общего фонда, созданного из индивидуальных взносов, т.е. как бы распределяются на всех.

Незастрахованный либо многое теряет, либо ничего не теряет. Застрахованный заведомо теряет свой взнос (страховую премию), но при известной вероятности страхового случая и достаточно большой численности застрахованных добровольное объединение рисков гарантирует возмещение убытков. То, что для индивида выступает объектом риска, для большой совокупности людей часто представляет собой нечто почти полностью предсказуемое. Так, например, для индивида пожар — крайне редкое, но разорительное событие; в то же время для многомиллионного города, взятого в целом, пожары относятся к числу регулярных событий, зато ущерб от них в среднем на одного жителя не является катастрофическим.

Какие обстоятельства способны ограничивать разнообразие пулов и Парето-оптимизацию в сфере страхования? Специфические провалы рынка в этой сфере связаны с *ухудшающим (отрицательным) отбором* и *субъективным (моральным) риском*. Напомним, что ухудшающий отбор определяется информационными ограничениями, препятствующими адекватной индивидуализации условий сделок. Когда, например, одни и те же условия медицинского страхования предлагаются лицам с разным уровнем здоровья, страховка оказывается наиболее привлекательной для тех, у кого вероятность тяжело заболеть выше. Это предполагает относительное увеличение страховой премии, что может сделать заключение контракта нерациональным с точки зрения другой части потенциального пула. Дифференциация условий, вообще говоря, способствует повышению эффективности, но требует дополнительных издержек.

Субъективный риск возникает вследствие информационной асимметрии и применительно к страхованию связан с ослаблением заинтересованности застрахованного избегать страхового случая. Например, страхование от безработицы модифицирует поведение индивида на рынке труда по сравнению с ситуацией, когда такое страхование отсутствует.

Обязательный характер страхования как таковой не позволяет решить проблемы ухудшающего отбора и субъективного риска. Это закономерно, если принять во внимание информационную природу этих проблем. Однако принуждение способствует формированию *более широких* страховых пулов.

При прочих равных условиях, это может вести к повышению эффективности за счет *экономии на масштабе*. Такого рода экономия (и, следовательно, тенденция к естественной монополии) присуща страхованию в силу самой природы объединения рисков. Увеличение числа застрахованных способствует не только снижению индивидуальных рисков, но и относительному сокращению административных издержек. С этой точки зрения всеобщее обязательное страхование, которое способно обеспечить только государство, может иметь некоторое преимущество перед частным.

Вместе с тем требование “прочих равных условий” вряд ли выполняется. Состав принудительно формируемых пулов заведомо отличается от того состава, который мог бы сложиться на добровольной основе. Так, лица, вообще не склонные страховать, вынуждены уплачивать взносы вопреки своему желанию. Очевидно, что общественному страхованию присущи *перераспределительные* элементы. Следовательно, переход от частного страхования к общественному, вообще говоря, не ведет к Парето-улучшениям. Однако в силу несовершенства рынков страховых услуг и значимости экономии на масштабе нельзя уверенно утверждать, что общественное страхование всегда менее эффективно.

Итак, с позиций эффективности общественное страхование не имеет решающих преимуществ перед частным, хотя и не может быть однозначно отвергнуто. С другой стороны, сугубо перераспределительная активность государства, направляемая требованиями справедливости, осуществляется в формах, рассмотренных в предыдущих параграфах.

Общественное страхование уместно при специфических сочетаниях аллокационных и перераспределительных проблем. Это касается прежде всего *социальных рисков*. Социальным называется риск, непосредственно не поддающийся объединению. Это, например, риски, связанные с войной, масштабными стихийными бедствиями, кризисом кредитной системы и т.д. Применительно к подобным рискам имеется потребность в страховании, но обычно не существует рынка, который продуцировал бы соответствующие аллокационные решения.

Государство в отличие от частных страховщиков способно в подобных обстоятельствах предлагать такие решения, хотя и заведомо несовершенные. Эта способность определяется не только правом на принудительный охват всех заинтересованных лиц, но и правом на перераспределение.

При наступлении события, являющегося объектом социального риска, законные требования о возмещении ущерба, по определению, не могут быть удовлетворены за счет фонда, сформированного из страховых премий. Частный страховщик в подобных обстоятельствах разоряется, а большинство застрахованных не получают практически ничего. Однако если в роли страховщика выступает государство, оно способно восполнить дефицит за счет изменений в налогообложении. Другой вариант действий, также доступный государству, заключается в принуждении застрахованных к принятию менее благоприятных условий возмещения.

Так, в условиях исключительно частного медицинского и пенсионного страхования резкое ухудшение экономического положения страны и обесценение активов страховщиков могли бы повлечь коллапс системы здравоохранения и массовый голод среди лиц пенсионного возраста. Если же страхование является общественным, выход мог бы быть найден за счет повышения налогов и одновременного снижения гарантируемых стандартов медицинской помощи и пенсионных выплат. Застрахованные получили бы существенно меньше, чем предусматривалось условиями страхования, но существенно больше, чем без вмешательства государства.

В этом примере социальный риск выступает не в роли объекта некоей обособленной программы страхования, а в роли фактора, влияющего на выбор между частным и общественным страхованием в медицинской и пенсионной сферах. Это вообще характерно на практике для рисков такого рода.

Фактор социального риска значим для выбора между общественным и частным секторами как потенциальными поставщиками программ страхования. Такой выбор актуален постольку, поскольку потребность в страховании предполагается данной и идут поиски наиболее адекватного ей решения, в рамках которого перераспределительный аспект скорее дополняет собственно аллокационный. Однако правомерна и иная постановка проблемы, а именно как эффективнее построить программу, преследующую перераспределительные цели. С этих позиций обязательное страхование также может обнаруживать некоторые преимущества.

Так, коль скоро представления о справедливости, свойственные данному обществу, требуют гарантировать всем нуждающимся медицинскую помощь, неизбежно взимание налогов на ее оказание. Однако, если имеется спрос на добровольное медицинское страхование, вообще говоря, есть возможность построить программу таким образом, чтобы хотя бы для части плательщиков "навязываемое" аллокационное поведение не слишком отличалось от того, которое они избрали бы по своей инициативе. Теоретически можно представить, что большое число граждан вносят в систему медицинского страхования в виде маркированных налогов почти столько же, сколько бы вносили в виде страховых премий. Очевидно, что, при прочих равных условиях (которые в данном случае отражают прежде всего требования справедливости), подобная программа была бы эффективнее, чем своего рода растворение финансирования здравоохранения в немаркированном налогообложении и ежегодно пересматриваемых бюджетных расходах.

Разумеется, в условиях обязательного страхования практически невозможна точная увязка платежей с индивидуальными предпочтениями (здесь значима проблема, рассмотренная в параграфе 2.5). Кроме того, сам перераспределительный характер гарантий предполагает, что платежи относительно более обеспеченных (и зачастую более здоровых) граждан несколько превосходят те, которые в среднем

необходимы для обеспечения их собственных нужд. Однако если общество не является чрезмерно дифференцированным как с точки зрения предпочтений, так и с точки зрения доходов, своего рода частичное воспроизведение добровольного страхования в обязательном проявляется как тенденция. Она ограничивает те деформации, которые государственное вмешательство привносит в добровольное взаимодействие индивидов.

Другое преимущество государственных страховых программ по сравнению с прямым финансированием из бюджета состоит в том, что они в относительно большей степени могут включать элементы конкуренции. Например, в сфере медицинского страхования обязательность взносов и выплат совместима с конкуренцией страховщиков, способствующей повышению эффективности.

Итак, обязательное страхование, в принципе, позволяет сочетать требования справедливости и эффективности в ситуациях, когда *перераспределительные требования значимы, однако круг потенциальных реципиентов не слишком отличается от круга потенциальных плательщиков, и для многих индивидов издержки и выгоды могут примерно соответствовать друг другу.*

Ключевые понятия

- Государственные (общественные) расходы
- Социальная помощь
- Обязательное страхование
- Формы общественных расходов
- Реципиент общественных расходов
- Сфера действия программы общественных расходов
- Перемещение выгод
- Лимитированные программы общественных расходов
- Взаимозависимость полезностей
- Стимулирующая роль общественных расходов
- Общественное страхование
- Неприятие риска
- Объединение рисков
- Социальный риск

Вопросы к главе

1. В каких формах осуществляются общественные расходы?
2. Что представляет собой сфера действия программы общественных расходов?
3. От чего зависит перемещение выгод от реципиентов общественных расходов к другим лицам?
4. В силу каких причин круг действительных реципиентов программы может не совпадать с кругом ее потенциальных реципиентов?
5. Что представляют собой эффект дохода и эффект замещения программы общественных расходов?
6. Как проявляется искажающее действие общественных расходов при денежных выплатах реципиентам?
7. Почему натуральные выдачи порождают, при прочих равных условиях, более значительное искажающее действие по сравнению с денежными выплатами?
8. Каковы особенности искажающего действия программ, предусматривающих лимитированные субсидии?
9. Что такое взаимозависимые полезности и каково их значение для программ общественных расходов?
10. Что представляет собой общественное страхование?
11. Что такое социальные риски, каким образом государство реагирует на них?
12. Какова взаимосвязь между общественным страхованием и социальной помощью?

ФИНАНСИРОВАНИЕ И ПРОИЗВОДСТВО В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

Общественные расходы направляются не только на финансирование программ социальной помощи и общественного страхования, но и на обеспечение производства общественных и некоторых частных благ. В качестве примеров можно привести бюджетные ассигнования на оборону, научные исследования, народное образование, здравоохранение, культуру. При этом производство осуществляется как непосредственно в государственном секторе, так и на предприятиях, к нему не относящихся, но работающих по контракту с государством. Например, государство нередко заказывает исследовательские и аналитические работы негосударственным научным центрам и субсидирует негосударственные организации в сферах образования и культуры. Вместе с тем оно непосредственно владеет и управляет государственными научными, образовательными, медицинскими, культурно-просветительными и иными учреждениями. При этом организации, принадлежащие государству, нередко взимают плату с потребителей своей продукции (товаров и услуг), так что общественные расходы не являются единственным источником финансирования этих организаций.

Итак, круг организаций, получающих средства из общественного сектора, далеко не в полной мере совпадает с кругом организаций, находящихся в собственности государства и относящихся к государственному сектору в качестве производственных единиц.

При каких обстоятельствах оправдано участие общественного сектора в финансировании производства товаров и услуг? В каких случаях целесообразно осуществлять производство силами государственных, а не частных организаций? Каким образом можно привлекать частный сектор к выполнению функций общественного? Как обеспечить рациональность использования государственных средств, непосредственно расходуемых на производство в общественном и частном секторах? Этим вопросам посвящена настоящая глава.

11.1

Общественные расходы и производство в государственном секторе

Как неоднократно отмечалось выше, в рыночной экономике общественный сектор призван выполнять только те функции, для успешной реализации которых требуется законным образом ограничивать выбор потенциальных участников рыночных сделок.

Это касается в том числе и участия государства в финансировании и производстве отдельных благ. На практике государственное финансирование и производство в общественном секторе выступают в различных сочетаниях, как видно из табл. 11.1, в которой приведены некоторые примеры.

Представленные в таблице варианты не являются единственно возможными. Так, железнодорожный транспорт в России и многих других странах эксплуатируется государством, но имеются примеры частных корпораций, работающих в этой отрасли. Строительство новых зданий для государственных нужд ведется в настоящее время в России в основном по контрактам с частными фирмами, но строительные работы осуществляют также и государственные организации, например воинские части. В истории можно найти примеры частных армий, обслуживавших государства на основе контрактов (их заключали, в частности, кондотьеры с городскими коммунарами в позднее Средневековье).

Частное и общественное финансирование нередко сочетаются. Это относится, например, к субсидированию коммунальных услуг, причем как наличие субсидии, так и ее отсутствие совместимо с оказанием услуги как государственным (муниципальным), так и частным предприятием. В роли специфической формы участия государства в финансовом обеспечении производства некоторых благ

Таблица 11.1. Государственное финансирование и производство в общественном секторе (примеры)

		Финансирование	
		Частное	Государственное
Пр о и з в о д и т е л ь	Ч а с т н ы й	Продукты питания (за исключением закупаемых для военнослужащих, пациентов)	Канцелярские принадлежности, используемые в государственных учреждениях
	Г о с у д а р с т в е н н ы й	Коммунальные услуги	Услуги по обеспечению обороны и общественного порядка

выступают также налоговые льготы. Подобно субсидиям льготы обычно увязываются с конкретными, социально приоритетными вариантами аллокации ресурсов. Если организация выбирает именно такой вариант, государство, предоставляя льготу, отказывается в пользу этой организации от средств, которые при иных аллокационных решениях подлежали бы зачислению в бюджет.

Наличие разнообразных вариантов предполагает рациональный выбор наилучших из них. При этом оно свидетельствует, что основания для государственного финансирования не совпадают с причинами, по которым организуется производство в общественном секторе.

Финансирование из общественных средств необходимо, поскольку проблематика безбилетника предопределяет недопроизводство общественных благ, а близкая ей проблема позитивных экстерналий — недопроизводство благ, обладающих особыми достоинствами. Государственное финансирование производства последних можно сопоставить с корректирующими налогами. В обоих случаях речь идет о мерах, призванных компенсировать смещение рыночного равновесия относительно точки оптимума, обусловленное внешними эффектами.

Итак, когда речь идет об *общественных благах* и *экстерналиях*, необходима принудительная реаллокация ресурсов из одних отраслей в другие, что достигается с помощью *государственных финансов* (налогов, бюджетных ассигнований, субсидий, льгот и т.п.). Осуществлять производство в государственном секторе для этих целей, вообще говоря, не требуется.

То же, строго говоря, относится к инвестиционным проектам, инициируемым государством. Оно нередко берет на себя осуществление крупных проектов, особенно при наличии риска и большом временном разрыве между первоначальными затратами и отдачей. Если рынок капитала недостаточно развит, потенциальные возможности, связанные с такими проектами, остаются нереализованными. Однако даже в сформировавшейся рыночной экономике отдельные сверхдолгосрочные проекты удавалось рационально осуществлять лишь по инициативе государства и под его управлением. Вместе с тем принуждение в данном случае требуется скорее для мобилизации средств, необходимых для финансирования проекта, чем для его выполнения.

Производственная деятельность в общественном секторе обусловлена целым рядом разнородных причин и почти никогда не бывает безальтернативной. Так, организация производства в государственном секторе нередко является реакцией на наличие *естественной монополии* и *информационной асимметрии*. В первом случае примерами могут служить уже названные железнодорожный транспорт и коммунальные услуги. Применительно ко второму случаю можно привести пример здравоохранения.

При существенных проявлениях естественной монополии или информационной асимметрии в отличие от предыдущих примеров принуждение используется не только для того, чтобы направить финансовые потоки из одной отрасли в другую. Государство зачастую пытается ставить в заранее заданные рамки непосредственно процесс производства и ценообразование. Например, информационная асимметрия в здравоохранении побуждает регулировать конкретный состав услуг, их качество и т.п.

Разумеется, объектом влияния при всех обстоятельствах выступает не что иное, как аллокационное поведение, описываемое в терминах объемов продаж и цен. Однако, констатируя это, следует вместе с тем учитывать особенности таких, например, форм регулирования, как лицензирование производителей или предписания, прямо относящиеся к применяемым технологиям. Подобными предписаниями являются, например, стандарты образования или перечни лекарственных средств, допускаемых к применению¹.

¹ Одна из причин использования неценового регулирования связана с различием между отраслью как совокупностью производителей отдельного товара (продавцов отраслевого рынка) и как совокупностью предприятий (диверсифицированных производителей). Сугубо коммерчески ориентированный врач способен использовать преимущества информационной асимметрии, варьируя не столько количество, например, операций по поводу аппендицита, сколько наборы и качество услуг, по существу не распознаваемых пациентом. Конечно, взаимодействие врача и пациента можно (и зачастую полезно) описывать в терминах рынка однородных услуг (врачебных визитов, часов обслуживания и т.п.), но такое описание не благоприятствует анализу некоторых практически значимых проблем регулирования.

Степень, в которой объектами прямого вмешательства государства становятся не только финансовые потоки, влияющие на аллокационные решения частных лиц, но также непосредственно содержание этих решений, в разных странах определена неодинаково. Разумеется, административные запреты на одни решения и прямое принуждение к выбору других весьма существенно искажают рыночные стимулы, которые с ростом числа подобных ограничений могут быть, по существу, блокированы. Вместе с тем, например, лишь немногие страны сводят воздействие на рынок наркотиков к налогообложению; большинство прибегают к административному регулированию, жестко лимитирующему круг потенциальных покупателей и продавцов и их рыночное поведение. То же во многом относится к рынку оружия и целому ряду других рынков.

Коль скоро государство предписывает, *что производить и по каким ценам продавать*, существует проблема выбора механизмов, с помощью которых предписания реализуются. Организация производства в государственном секторе — простейший вариант такого выбора, если предписания детальны¹.

11.2

Производство и перераспределение

На выбор в пользу производства в общественном секторе часто влияют соображения, связанные с *распределением*. Непосредственно они касаются в первую очередь участия государства в финансировании. Потребность в бюджетных ассигнованиях делает, при прочих равных условиях, более вероятным выбор в пользу организации производства внутри государственного сектора. Например, в прошлом во многих странах государственные больницы обслуживали в основном малообеспеченных, тогда как лица с высокими доходами получали медицинскую помощь, как правило, дома от частнопрактикующих врачей, хотя деятельность последних, разумеется, регулировалась.

Вместе с тем проблемы распределительного характера отражаются на составе государственного сектора и более сложным образом. Аргументам в пользу приватизации, обычно базирующимся на соображениях эффективности, нередко противопоставляются аргументы политического характера; при всем их разнообразии они в конечном счете относятся к *распределению экономических возможностей*. Так, современные государства не нанимают частных армий, не отдают в откуп налоги и эмиссию денег; мотивом является предотвращение чрезмерного влияния отдельных лиц и предпринимательских структур. В ряде случаев тот же мотив

¹ Вместе с тем это не единственно возможный вариант решения указанной проблемы; к ней предстоит вернуться в заключительном параграфе данной главы.

выдвигается в пользу государственной собственности на важнейшие объекты промышленности. Несомненно, влияние как политический феномен не сводится к овладению экономическими возможностями, но, рассматриваемое в своем экономическом "измерении", оно предстает именно в таком качестве.

Реальная связь между контролем над ключевыми производствами, с одной стороны, и политическим влиянием и экономическими возможностями, с другой, существует, хотя и не является однозначной. Существенна степень развития гражданского общества и демократии. Вместе с тем подобным влиянием и порождаемыми им экономическими преимуществами способны в определенной мере пользоваться лица, имеющие статус назначенных государством менеджеров ключевых производств. Таким образом, закрепление за государством права собственности, строго говоря, не решает проблему. Однако, как бы то ни было, вопрос о влиянии и связанный с ним вопрос о критической зависимости всей экономики от некоторых производств играют заметную роль в политических дебатах.

Воздействие приоритетов распределения на состав общественного сектора проявляется также в контексте политики занятости. Не только субсидирование некоторых производств, но также их сохранение в государственной собственности и даже создание новых рабочих мест в государственном секторе подчас мотивируется стремлением не допустить роста безработицы. В подобных случаях прямой административный контроль в действительности, вообще говоря, не требуется, и принадлежность предприятия государству служит в основном оправданию гарантий финансового характера, которыми пользуются предприятия и их персонал. Однако позитивный анализ не может оставлять в стороне то влияние, которое рассматриваемый способ реализации конкретных экономических интересов оказывает на масштабы и структуру общественного сектора.

Это в целом относится к воздействию, которое оказывают группы специальных интересов. Так, действительный размер общественного сектора, несомненно, отражает, помимо прочего, влияние бюрократии. Ее интересам в наибольшей степени отвечает, чтобы государство не ограничивалось финансовым вмешательством, а организовывало производство с помощью разветвленных административных структур.

Если исходить исключительно из соображений эффективности, государственное вмешательство должно было быть более ограниченным не только по масштабам, но с точки зрения используемых форм. В идеале оно свелось бы к осуществлению некоторых регулятивных функций, относящихся к правам собственности и провалам рынка (например, информационной асимметрии), а также к выполнению аллокационной функции общественных финансов¹.

¹ Если распределительная функция общественных финансов не была бы актуальной, то фактически не возникали бы проблемы, имеющие отношение и к стабилизационной функции.

Чем более значимы и сложны перераспределительные процессы, включая распределение экономических возможностей, тем более разнообразные формы государственного участия в экономических процессах получают объективные основания. С тех или иных нормативных позиций одни перераспределительные процессы могут одобряться, другие — осуждаться. Например, сторонник либертариистской позиции склонен настаивать на свободном обороте наркотиков, а эгалитарист — на сохранении в государственной собственности нерентабельных предприятий ради поддержания занятости. Конфликты такого рода позиций, как уже подчеркивалось, не могут разрешаться теорией; в условиях демократии реализуется та точка зрения, которую поддерживает большинство.

Экономический анализ, сфокусированный на проблемах эффективности, имеет тенденцию обнаруживать *избыточность* финансирования и особенно производства в общественном секторе. Это закономерно, так как “за скобки” выносятся коллизии распределительного характера, которые во многом определяют реальную активность государства. Однако такой анализ практически значим, поскольку выявляет, во-первых, издержки, которые общество несет, реализуя перераспределительные требования и, во-вторых, фактически доступные возможности повысить эффективность. Иногда для использования этих возможностей не требуется отказ от принятых приоритетов распределения. Например, искусственное сохранение занятости на государственных предприятиях может оказаться не только менее эффективным, но и почти со всех точек зрения менее справедливым, чем налоговое стимулирование создания новых рабочих мест в частном секторе и выплата достойных пособий безработным. Кроме того, результаты анализа, обнаруживая действительные условия выбора между эффективностью и справедливостью, позволяют делать этот выбор более осознанно и обоснованно.

11.3

Приватизация

В последние десятилетия преобладающей тенденцией как в развитых, так и во многих развивающихся странах стала *приватизация*, т.е. *сокращение участия государства в производственной деятельности*. Разумеется, эта тенденция характерна и для стран, в которых плановое хозяйство заменяется рыночным. В России к началу 1998 г. из государственной собственности в частную перешли 127 тыс. предприятий (62% от имевшихся на начало 1993 г. государственных предприятий на самостоятельном балансе)¹.

¹ Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России, 1991—1997.

Вместе с тем *смена собственника* — не единственная форма приватизации.

Ключевая характеристика данного процесса — отказ государства от функции непосредственной организации производства¹. Это может достигаться и с помощью таких форм, как аренда, контрактация и стимулирование производства в частном секторе (табл. 11.2).

Таблица 11.2. Формы приватизации

	<i>Аренда</i>	<i>Смена собственника</i>	<i>Контрактация</i>	<i>Стимулирование частного производства</i>
Финансирование предприятия	Как правило, частное	Как правило, частное	Государственное	Частично государственное
Последствия для государственных предприятий (организаций)	Частичный распорядитель	Частичный собственник	Закрытие, смена собственника или возникновение конкурентной среды	Закрытие, смена собственника или возникновение конкурентной среды

Аренда предполагает передачу лишь права распоряжения объектом государственной собственности и в наибольшей степени совместима с ограничениями на изменение профиля предприятия, гарантий занятости и других ранее сложившихся условий производственной деятельности. Эта форма была наиболее широко распространена в нашей стране на начальных этапах формирования рыночной экономики. За 1993—1997 гг. число предприятий, находящихся на аренде, сократилось на 47%; в настоящее время оно в 10 раз меньше, чем число приватизированных предприятий.

Контрактация обеспечивает сочетание государственного финансирования с частной организацией производства. Например, начиная с 1970-х гг. во многих городах США, а затем и других стран уборка мусора стала обеспечиваться не муниципальными службами непосредственно, а частными фирмами, работающими по контракту с городскими властями. При этом муниципалитет полностью сохраняет ответственность за санитарное состояние города и расходует средства для его поддержания на уровне, устраивающем граждан. Однако государственные (муниципальные) органы устраняются от участия в производственном процессе.

¹ Иногда приватизация понимается шире, а именно как общее сокращение сферы государственного вмешательства, в том числе финансового. В этом смысле приватизация тождественна уменьшению удельного веса общественного сектора. Однако такое понимание приватизации не является наиболее распространенным.

Стимулирование частных предприятий и негосударственных некоммерческих организаций с помощью субсидий и налоговых льгот также способно замещать производство (оказание услуг) в государственном секторе. Так, государство может частично переключить свою активность в сфере культуры с расширения сети государственных театров на субсидирование частных. В результате при определенных условиях некоторые государственные театры могут быть закрыты или перейти в частную собственность.

Последний пример показывает, что различные формы приватизации способны сочетаться. Приватизация в форме аренды или смены собственника, вообще говоря, предполагает ориентацию на частное финансирование через рыночный спрос. Контрактация и стимулирование базируются на полном или частичном государственном финансировании (в том числе косвенном, посредством налоговых льгот). Каждая из первых двух форм может, в принципе, дополняться одной из двух последних. В то же время использование контрактации и стимулирования способствует созданию конкурентной среды для организаций, остающихся в государственной собственности.

Смысл приватизации состоит в том, чтобы использовать *преимущества частной инициативы* для повышения эффективности производств, которые прежде относились к общественному сектору. При этом возможно сохранение ответственности государства за финансирование этих производств, что достигается с помощью контрактации и стимулирования.

В гл. 5 рассматривались факторы, негативно сказывающиеся на эффективности деятельности в общественном секторе. Действие рыночных сил побуждает предпринимателя в максимальной степени учитывать запросы потребителей, снижать издержки, осуществлять инновации и брать на себя риск. В то же время рациональное поведение бюрократа характеризуется скорее учетом политической конъюнктуры, относительно слабой заинтересованностью в экономии и инновациях, а также стремлением избегать всякого рода риски.

По имеющимся данным, производство в частном секторе нередко осуществляется значительно экономичнее, чем в общественном. Так, привлечение частных подрядчиков для уборки улиц, а также помещений государственных учреждений в целом ряде случаев приводило к уменьшению издержек в 1,5 раза; примерно такие же различия в издержках государственных и частных фирм зафиксированы в сферах поставки воды, метеопрогнозирования и некоторых других. В строительстве различия составляют примерно 20%, в то же время применительно к автобусному сообщению отмечено различие в 160%¹.

Вместе с тем имеются примеры, когда относительные уровни издержек в частном и государственном секторах существенно не различаются, а иногда последний обеспечивает более экономичное оказание услуг (такого рода примеры

¹ Mueller D. C. Public Choice II. A Revised Edition of Public Choice. Cambridge University Press, 1989. P. 262—265. (Данные относятся преимущественно к США.)

относится, в частности, к здравоохранению)¹. Это вполне объяснимо, поскольку преимуществу частной инициативы решающим образом зависят от конкретного характера рынков. Так, проблемы, связанные с информационной асимметрией, придают приватизации в сфере здравоохранения большую сложность и противоречивость, чем, например, в сфере уборки улиц и помещений.

Как правило, предпосылкой успешной приватизации выступает наличие конкурентного рынка. Оно требуется, чтобы инициатива частного производителя, ради использования возможностей которой осуществляется приватизация, способствовала повышению общественного благосостояния. В противном случае инициативное предпринимательское поведение способно приводить к социально менее желательным результатам, чем малочувствительное к сигналам рынка поведение бюрократии. Так, переход от государственной монополии к частной способен ухудшить положение потребителей с точки зрения объемов выпуска и цен.

Самостоятельную роль способны играть масштаб производства и особенности собственника, который замещает государство в результате приватизации. При прочих равных условиях, предпринимательская инициатива определеннее проявляется после смены собственника, если в роли частного владельца выступает отдельный предприниматель, а не совокупность держателей мелких пакетов акций. В последнем случае действия менеджеров предприятия могут иметь черты бюрократического поведения.

Итак, к решениям о приватизации, как и вообще к политике в отношении общественного сектора, неприменим шаблонный подход. Вместе с тем можно уверенно указать тенденции, понимание которых существенно облегчает анализ конкретных ситуаций.

С точки зрения эффективности ориентированные на конкурентный рынок производства, как правило, целесообразно приватизировать путем смены собственника. Аналогичный вывод может быть, в принципе, сделан и когда наличествуют значительные экстерналии либо речь идет о производстве общественных благ (в последнем случае возможна конкуренция между поставщиками, вступающими в контрактные отношения с государством на монополистическом рынке). Однако при этом требуются контрактация, субсидии или корректирующие налоги. Если имеет место монополия, существенная информационная асимметрия или неполнота рынков, перспективы приватизации более ограничены, и сокращение менеджериальной активности государственных органов зачастую предполагает интенсификацию их регулятивной деятельности.

Учет приоритетов распределения делает картину более сложной, как это было показано в предыдущем параграфе. Именно эти приоритеты, находя выражение в политических позициях, чаще всего обуславливают сдвиги, противоположные приватизации, а именно *национализацию*. Вместе с тем в некоторых случаях нацио-

¹ Mueller D. C. Public Choice II. A Revised Edition of Public Choice. P. 262—265.

нализация способна выполнять корректирующую роль, если в ходе приватизационных процессов возникают непредвиденные провалы рынка. Учитывая специфическую заинтересованность бюрократии в национализации, особого внимания требует адекватность ее масштабов и форм реальным интересам избирателей-налогоплательщиков.

11.4

Контрактация

В настоящее время наиболее распространенной формой приватизации в странах со сложившейся рыночной экономикой является контрактация. Как показано в параграфе 1.6, доля государственных финансов в валовом внутреннем продукте развитых стран в последние десятилетия принципиально не меняется. Иными словами, для этих стран стала характерной относительно стабильная сфера ответственности государства за аллокационные и перераспределительные процессы, тогда как сфера его производственной активности скорее сокращается. Такое сочетание достигается за счет государственных заказов и закупок.

Широкое распространение контрактации привело к формированию “полугосударственного” сектора, который образуют частные коммерческие и некоммерческие организации, производственные программы которых в значительной или даже преобладающей части ориентированы на государственные контракты. Рыночное поведение таких организаций определяется не столько непосредственными проявлениями спроса со стороны индивидов, сколько политикой государства, выраженной в спросе со стороны общественного сектора. Таблица 11.3 дает представление об удельном весе “полугосударственного” сектора в ряде отраслей американской экономики.

Заключение контрактов с поставщиками товаров, в которых нуждалось государство, всегда было важной составной частью экономической деятельности в общественном секторе. Например, мебель, канцелярские принадлежности и т.п. для государственного аппарата обычно закупались в частном секторе. То же относится к поставке обмундирования для армии, а часто — и к поставке вооружений. Однако наем государственными органами частных фирм для оказания населению услуг, которые прежде традиционно оказывали организации общественного сектора, — явление сравнительно новое. Если раньше на основе контрактов в основном достигалось *обеспечение общественного сектора* условиями его собственного функционирования (формирование элементов материальных затрат), то теперь все более обычным становится использование контрактов для замещения общественного сектора частным в процессе *обслуживания конечных потребителей*.

Таблица 11.3. Занятость в выполнении государственных контрактов в частном секторе США в 1993 г.

	Численность, тыс. человек	Удельный вес, %*
Всего	6919,0	8,22
Пожарная служба	358,6	5,47
Сельское и лесное хозяйство, рыбоводство и рыболовство	114,4	8,02
Оптовая торговля	525,9	8,80
Добывающая промышленность	56,8	9,33
Обрабатывающая промышленность	1929,1	10,68
Транспорт и инфраструктура	649,4	11,71
Строительство	1202,5	26,20

* Удельный вес указан в процентах к общей численности занятых в соответствующей отрасли без учета общественного сектора.

Источник: Luker B., Jr. The Public Sector and Sunbelt Development // Challenge. Vol. 40. N. 4.

Решающее значение при использовании данной формы приватизации имеет характер контрактов, особенно отражение в них интересов потребителей. При отсутствии конкуренции между потенциальными поставщиками вероятна фиксация в контракте неоптимального уровня издержек и велика опасность коррупционных сговоров. Однако даже если конкуренция достаточно интенсивна, многое зависит от способности покупателя (государственного органа) зафиксировать в контракте *однозначные требования* ко всем существенным аспектам предстоящей деятельности.

Контрактация имеет смысл прежде всего потому, что предприниматель гораздо более бюрократа заинтересован в экономии. Однако, если, например, в контракте указан объем услуг, но недостаточно конкретно оговорены их качественные параметры, ближайшим резервом экономии может оказаться снижение качества. Когда услуги оказываются под прямым административным контролем правительственного агентства, существует политическая зависимость производителей от настроений конечных потребителей, пусть даже она зачастую слаба. Частный производитель, работающий по контракту, вправе строить свои отношения с конечными потребителями по собственному усмотрению, если он не нарушает закон и контракт.

Если речь идет об уборке мусора, поставке питания пациентам больницы и даже пожарной охране, соответствующие требования к качеству удастся сформулировать достаточно четко, так что выполнение таких требований можно контролировать с высокой степенью надежности. Именно в тех областях и видах деятельности, где наличествуют операционально выражаемые требования к качеству,

наблюдаются наибольшие достижения в использовании контрактации и квази-рынков (см. параграф 11.5). Однако, например, в сферах народного образования и здравоохранения формально, четко и всесторонне описать требования к качеству, как правило, не представляется возможным.

Это не означает, однако, что перспективы для контрактации здесь отсутствуют. Даже если требования к конечным результатам деятельности не поддаются формализованному описанию, существуют два пути эффективного использования отношений контрактного типа.

Во-первых, на контрактной основе, как правило, целесообразно формировать *отдельные факторы и условия достижения конечных результатов*. Этот путь является, по сути, традиционным. Например, хотя качественные требования к состоянию обороны страны нелегко сформулировать однозначно, но требования к конкретным единицам вооружений специфицируются с необходимой точностью, и именно на этой основе издавна заключаются контракты на производство военной техники с частными поставщиками, конкурирующими между собой. Для чистых общественных благ, таких, как оборона, в целом довольно типично, что окончательная "сборка" элементов, формирующих благо, происходит в общественном секторе, тогда как многие из этих элементов эффективно производятся по контракту.

Во-вторых, если речь идет не об общественных благах, а об услугах, потребляемых индивидуально (но обычно обладающих значительными позитивными экстерналиями), решению проблемы качества может способствовать *вовлечение конечных потребителей в контрактные отношения*. Для этого необходимо, чтобы не только правительственные агентства, но и сами потребители имели *свободу выбора услуг и их поставщиков*, конкурирующих между собой. Данная идея лежит в основе так называемых *ваучерных систем*.

Например, агентство, финансирующее школьное образование, может вместо заключения контрактов непосредственно со школами предоставить семьям образовательные ваучеры, т.е. финансовые поручительства на определенную сумму, которая будет выплачена той школе, которую выберет семья. В этом случае реализуется подход, свойственный контрактации в целом: сохранение ответственности общественного сектора за финансирование деятельности сочетается с его полным или частичным замещением как производителя¹. При этом вместо обычного контракта между государственным органом и поставщиком услуг (в данном случае школой) возникает, по существу, система контрактов.

¹ С помощью ваучеров можно финансировать не только частных производителей, но и учреждения государственного сектора (это происходит, например, если родители ученика передают ваучер в государственную школу); более того, условия, на которых выпускаются ваучеры, могут ограничивать выбор только государственными учреждениями. В этом случае имеет место вариант квазирыночных отношений, о которых говорится в следующем параграфе. Однако принцип, лежащий в основе ваучерных систем, проявляется яснее всего, когда они представляют собой вариант контрактации.

Среди них имеются два различных типа обязательств. К одному типу относятся унифицированные обязательства государства перед конечными потребителями (семьям возмещаются расходы на образование в пределах оговоренного лимита). Именно эти обязательства называются *ваучерами*. Контракты другого типа заключаются без прямого участия государства между отдельными семьями и учебными заведениями. Такие контракты представляют, по сути, частный случай добровольного рыночного взаимодействия на рынке с субсидируемым спросом. Они предполагают в принципе, обычный рыночный механизм селекции качества: потребители, не удовлетворенные работой какой-либо школы, способны обратиться к ее конкурентам.

Контрактация, при которой непосредственным покупателем услуг выступает государственный орган, как правило, предполагает монополию. Это делает рыночный механизм уязвимым, даже если на стороне поставщиков наличествует реальная конкуренция. Ваучерные системы, в принципе, позволяют ввести конкуренцию и на стороне покупателя (значение этого обстоятельства, разумеется, зависит от того, имеется ли конкуренция поставщиков).

Разновидности ваучерных систем используются в различных системах государственного страхования. В частности, это относится к применяемой в России системе обязательного медицинского страхования, в которой роль ваучера выполняет полис, передаваемый пациентом медицинскому учреждению. Непосредственное воздействие потребительского выбора, вообще говоря, способствует более эффективной аллокации ресурсов.

Однако эффективность использования ваучеров ограничивается влиянием *информационной асимметрии*. Важна способность конечных потребителей адекватно оценить качество предлагаемых услуг; в противном случае интересы потребителя могут быть защищены менее, чем когда выбор возложен на государственный орган.

Другой существенный фактор — административные издержки. Так, инициаторы эксперимента по введению образовательных ваучеров, проводившегося в Кенте (Великобритания) в начале 1990-х гг., столкнулись с ростом затрат. На уровне отдельной школы конкуренция породила заинтересованность в экономии, но администрирование системы в целом оказалось весьма дорогостоящим.

Результаты данного эксперимента, разумеется, не дают оснований отвергать ваучерный подход в принципе (выше отмечалось, что он успешно применяется, например, в сфере медицинского страхования). В то же время эти результаты привлекают внимание к проблеме, значимой не только для ваучерных систем, но и для контрактации в целом. Если характер приватизируемых функций предполагает сложные механизмы взаимодействия контрактора с государственными органами, то административные издержки способны приобретать решающее значение. Повседневный детальный мониторинг усилий контрактора зачастую технически невозможен (точнее, требует запретительно высоких затрат). В таких обстоятельствах непосредственную значимость приобретает задача управления поведе-

нием исполнителя (*проблема принципала—агента*). Она имеет место, если, проецируя контракт, невозможно предотвратить *последующую* ситуацию информационной асимметрии, которая возникает в ходе его выполнения. Так, государственному органу, заключающему соглашение с частным подрядчиком, может быть недоступна адекватная информация о том, сколь велики фактические усилия подрядчика или какой отрицательной полезности (издержкам) для подрядчика эти усилия эквивалентны, или и о том и другом вместе. Проблема управления поведением исполнителя связана с информационной асимметрией при построении контрактов¹.

Эта проблема не является актуальной, если между усилиями подрядчика и достигаемым результатом имеется и легко фиксируется однозначная зависимость. В этом случае контракт может предусматривать оплату, непосредственно соответствующую результату (например, выплату фиксированной суммы за тонну вывезенного мусора). Однако выполнение функций, ответственность за которые несет государство и которые, в принципе, способны приватизироваться, нередко зависит от внешних, в том числе с трудом прогнозируемых, факторов.

Так, результативность лечебно-профилактической работы отражает не только усилия медиков, но и многие другие условия. Контракт на создание принципиально нового образца военной техники не может включать детальное описание еще не разработанной модели и безукоризненную оценку предстоящих издержек. В подобных случаях заранее не удастся определить, с какими трудностями столкнется подрядчик, каких усилий от него потребует преодоление этих трудностей и сколько эти усилия будут стоить. Таким образом, значимым оказывается *risk* и его *распределение* между сторонами, вступающими в контрактные отношения.

Если имеет место проблема принципала—агента, то, при прочих равных условиях, неизбежны потери эффективности по сравнению с ситуацией, когда эта проблема отсутствует. Вместе с тем существенна задача рационального выбора между различными субоптимальными решениями. С этой точки зрения представляют интерес *типы контрактов*.

Контракт с фиксированной ценой применяется, когда результаты и издержки в достаточной степени предсказуемы (приводившийся выше пример фиксированной оплаты за тонну вывезенного мусора).

Контракт типа “издержки плюс прибыль” предусматривает, что сумма оплаты заранее не устанавливается, а заказчик расплачивается с поставщиком исходя из уровня фактических издержек, добавляя к ним прибыль на оговоренных контрактом условиях (например, пропорционально издержкам). Как бы ни увеличивались затраты поставщика, заказчик вынужден их полностью возмещать, так что поставщик не несет никакого риска.

¹ Эта общая микроэкономическая проблема существенна не только для экономики общественного сектора и, по-видимому, уже знакома читателю.

Контракт с разделением затрат предполагает иную схему. Предварительно определяется базовая сумма оплаты, которая гарантируется поставщику, а в случае превышения этой суммы дополнительные издержки делятся между заказчиком и поставщиком в той или иной пропорции, согласованной в рамках контракта. Иначе говоря, риск непредусмотренного повышения расходов разделяется между участниками контракта. Этот вид контрактов стимулирует производителя (поставщика) добиваться экономии, тогда как контракты типа “издержки плюс прибыль” создают заинтересованность скорее в увеличении затрат, чем в их сокращении. Поэтому контракты с разделением затрат нередко называют *стимулирующими контрактами*.

Контракт “издержки плюс прибыль” приемлем только при очень высокой величине риска и невозможности найти надежного поставщика, согласного разделить риск. Очень часто наилучшим вариантом оказывается стимулирующий контракт, предусматривающий разделение затрат, причем чем значительнее риск, тем, при прочих равных условиях, большую долю дополнительных издержек приходится брать на себя государству.

Описанные виды контрактов применяются обычно, когда недостаточна информация о предстоящих издержках. В то же время существенным бывает и недостаток информации о *составе конкретных услуг*, которые предстоит оказать, откликаясь на нужды конечных потребителей. Так, при заключении контракта между государственным органом и медицинским учреждением не всегда можно точно учесть предстоящие изменения в заболеваемости. Это означает, что количество и качество конкретных услуг, которые потребуются пациентам, не вполне предсказуемо.

В подобной ситуации имеется несколько вариантов действий. Государственный орган может использовать *контракт типа “издержки в расчете на услугу”*, который предусматривает установление расценок на отдельные услуги и оплату исходя из их фактического объема. Подобные контракты зачастую необходимы, но их недостаток состоит в том, что подобно контрактам типа “издержки плюс прибыль” они стимулируют рост затрат. Например, у больницы, заключившей такой контракт, появляется заинтересованность проводить как можно больше дорогостоящих лечебных процедур, даже если не все они объективно необходимы. Поэтому контракты типа “издержки в расчете на услугу” предполагают тщательный, подчас дорогостоящий контроль достоверности и обоснованности объема оказываемых услуг.

Другим вариантом является *блочный контракт*. Он предусматривает фиксированную величину оплаты независимо от объема фактически оказанных услуг (плата иногда может изменяться при изменении численности лиц, пользующихся правом на обслуживание, и других параметров, на которые поставщик не способен влиять). Например, больница может получать фиксированную сумму на год, а

поликлиника — ассигнования, зависящие от численности жителей в зоне ее обслуживания, но не от количества фактически оказанных ею услуг. Блочный контракт освобождает заказчика (государственный орган) от риска, возлагая его на поставщика услуг и заставляя последнего искать резервы экономии. Однако, если риск объективно велик, цена, которая обеспечила бы предложение со стороны конкурирующих между собой потенциальных поставщиков, может оказаться чрезмерно высокой.

В ряде случаев удовлетворительное решение дает *контракт типа “издержки и объем”*, который фактически представляет собой комбинацию блочного контракта и контракта “издержки в расчете на услугу”. Устанавливаются некоторые базовые количественные и качественные характеристики обслуживания, в пределах которых поставщик обязан оказывать услуги за счет фиксированных ассигнований, как при блочном контракте. В то же время, если возникает потребность выйти за рамки базовых характеристик (например, в силу резкого роста заболеваемости больнице приходится оказывать гораздо больше услуг, чем первоначально предполагалось), то дополнительные расходы возмещаются по типу контракта “издержки в расчете на услугу”.

Выбор формы и параметров контракта, наиболее подходящих для решения той или иной конкретной задачи, во многом зависит от состояния рынка, на котором заказчики взаимодействуют с поставщиками, в частности от особенностей провалов рынка, с которыми приходится сталкиваться. Однако, как бы то ни было, описанные выше основные типы контрактов дают довольно широкие возможности для воздействия государственных органов на своих потенциальных поставщиков в интересах избирателей-налогоплательщиков.

11.5

Квазирынки

В условиях контрактации партнерами общественного сектора, берущими на себя за плату часть возложенных на него функций, становятся предприятия и организации, не находящиеся в собственности государства. Наряду с этим внутри самого государственного сектора в ряде случаев формируются *квазирынки* на основе *разделения покупателя и поставщика*. В результате непосредственно в этом секторе возникает конкуренция рыночного типа, позитивно влияющая на аллокационную и X-эффективность.

Наилучшее развитие квази рынки получили в национальной системе здравоохранения Великобритании. Большинство медицинских стационаров в этой

стране принадлежит государство. До разделения покупателя и поставщика бюджет покрывал затраты на их содержание практически независимо от эффективности использования ресурсов. Население, как правило, пользовалось услугами ближайших больниц. На общем фоне процессов приватизации возник интерес к конкурентной ситуации и в сфере здравоохранения, однако в силу особенностей этой сферы, обусловленных в конечном счете информационной асимметрией, смена собственника и даже контрактация представлялись нецелесообразными. В результате был избран следующий подход.

Территориальные органы здравоохранения были освобождены от непосредственного повседневного руководства работой больниц. Вместо этого они стали выступать в роли покупателей (заказчиков) медицинских услуг для населения. Территориальный орган закупает услуги у поставщиков, т.е. больниц, находящихся чаще всего в государственной собственности. Однако финансирование медицинского учреждения теперь зависит от того, какие контракты ему удалось заключить. Больницы конкурируют друг с другом в сфере заключения контрактов (в большинстве районов Великобритании характер расселения и дорожной сети позволяет избегать "прикрепления" пациента к одной-двум транспортно доступным больницам). Чтобы такая конкуренция стала возможной, медицинские учреждения были наделены значительно большей, чем прежде, административной самостоятельностью¹.

В условиях квазирынка и заказчик (покупатель), и поставщик (продавец) принадлежат к общественному сектору, однако их интересы достаточно четко разведены. Территориальный орган (агентство), в принципе, действует так, как действовал бы пациент, приобретающий услуги с помощью ваучера, но отличается от него значительно большей информированностью. Если же производство в общественном секторе организуется без использования квазирынков, агентство должно постоянно представлять интересы как потребителей, так и производителей, хотя они заведомо разнонаправлены. Так, при прочих равных условиях, больница заинтересована максимизировать свой бюджет при умеренном объеме услуг, тогда как пациенты заинтересованы в получении при данном бюджете максимального объема услуг высокого качества.

Вообще говоря, агентство призвано выступать в роли арбитра во взаимоотношениях потребителей и производителей. Однако, во-первых, в силу наличия провалов государства способность успешно выполнять эту роль, в принципе, не очевидна, а во-вторых, коль скоро агентство непосредственно организует произ-

¹ Постепенно расширение самостоятельности больниц как государственных учреждений стало дополняться переводом все большего их числа в разряд трастов, т.е., по существу, самоуправляемых некоммерческих структур. Больница, функционирующая в форме траста, строго говоря, не является объектом государственной собственности, но, безусловно, не относится к частнопредпринимательскому сектору и действует под контролем государства.

водство, оно имеет тенденцию разделять интересы производителей (например, при всех обстоятельствах избежать снижения занятости в учреждениях). Идея квазирынка состоит в том, чтобы побудить агентства *сосредоточиться на защите интересов потребителей, передав функции арбитра рыночным силам.*

Таким образом, в рамках государственного сектора конструируется некий аналог “невидимой руки”, благодаря которой эффективная аллокация достигается за счет взаимодействия *самостоятельных* участников, имеющих *противоположные интересы* и находящихся в *конкурентной среде*. Возможности и результативность использования квазирынков зависят от того, насколько выполняются названные условия. Самостоятельность производителей и противостояние их интересов интересам государственных агентств, представляющих потребителей, могут лимитироваться по политическим мотивам, например, когда речь идет о силовых структурах. Политические соображения способны влиять также на реальные масштабы конкуренции (например, ограничивая готовность муниципалитета заказывать услуги организациям, расположенным за пределами данной юрисдикции), кроме того, конкуренция иногда сдерживается техническими условиями (когда имеет место естественная монополия). Однако, если оставить в стороне последнее обстоятельство, а также неоднозначные последствия введения квази рынка на величину административных издержек, с собственно экономической точки зрения квази рынки имеют несомненные преимущества перед более традиционными вариантами организации производства в общественном секторе.

11.6

Типы организаций

Как показано в заключительной части параграфа 11.1, проблема организации производства для общественного сектора, по существу, сводится к выбору механизмов, с помощью которых государство, не ограничиваясь финансовым стимулированием (или дестимулированием), непосредственно определяет спектр допустимых (разрешенных, предписываемых) аллокационных решений производителя. Если речь идет об отдельных аллокационных решениях, требования к ним фиксируются контрактами, однако частный контрактор, вообще говоря, волен, во-первых, принимать или отвергать предложения государственного органа, выступающего в роли покупателя, и, во-вторых, избирать иные варианты действий при выполнении заказов других контрагентов. Между тем в ряде случаев требуется устанавливать *стабильные рамки аллокационного поведения организации*, которые в

определенной мере препятствовали бы реагированию на рыночную конъюнктуру общепринятым для частных фирм образом.

Так, если частное предприятие строит свою производственную программу и ценовую политику исходя из конъюнктуры и собственных производственных возможностей, то, например, государственные больницы в большинстве стран обязаны оказывать тот набор медицинских услуг, который предусмотрен законом, и при этом не вправе заниматься какой-либо иной деятельностью и самостоятельно устанавливать цены.

С точки зрения характера аллокационных ограничений, о которых идет речь, различаются частные предприятия, государственные предприятия, государственные некоммерческие организации и частные (негосударственные) некоммерческие организации.

Частные предприятия, по общему правилу, свободны в выборе решений, которые способны приносить им доход. Спектры этих решений ограничиваются посредством *регулирования*, но оно касается преимущественно конкретных сфер деятельности, технологий, типов сделок и т.п. В принципе, статус предприятия наиболее благоприятствует быстрой перестройке производства в соответствии с тенденциями спроса и возможностями достичь экономии. Частное предприятие — наиболее типичный поставщик товаров и услуг в рыночной экономике, в том числе и в роли подрядчика общественного сектора. Для использования иных форм организаций (иными словами, для введения дополнительных ограничений) требуются специальные основания.

С этой точки зрения наиболее уязвимы *государственные предприятия*. Если государство рассматривает принадлежащее ему предприятие в качестве источника дохода (прибыли) и, не вмешиваясь в повседневное принятие решений, довольствуется правом заменять администрацию в случае неудовлетворительной работы, то, несмотря на принадлежность к общественному сектору, предприятие действует во многом как частное. Особенность контрактов между государственными органами и государственными предприятиями на поставку товаров и услуг состоит в том, что в распоряжении заказчика находятся рычаги воздействия на поставщика, не сводящиеся к контракту как таковому. Если предметом контракта является поставка товара в условиях, когда отсутствуют существенные провалы рынка (например, государственный орган закупает оргтехнику либо канцелярские принадлежности), то данная особенность является скорее недостатком. Однако если провалы рынка весьма значимы, недостаток в ряде случаев превращается в достоинство.

Вместе с тем в той мере, в какой государство, используя права собственника, не позволяет производителю ориентироваться на рыночную конъюнктуру, в деятельность предприятия привносятся некоторые черты *некоммерческой организации*. Эти организации подвержены стабильным ограничениям двух типов. Первое из них — *соответствие деятельности конкретной миссии*, которая фиксируется в

момент создания организации (например, безвозмездно оказывать медицинскую помощь больным туберкулезом, проводить научные исследования определенного характера и т.д.). Второе ограничение — *запрет на распределение прибыли* между лицами, учредившими организацию либо в ней работающими (прибыль может образовываться, но должна инвестироваться с целью лучшего выполнения миссии, например, на закупку оборудования и т.п.). Первое ограничение препятствует свободному реагированию на конъюнктуру, второе снижает заинтересованность в таком реагировании для лиц, контролирующих организацию.

Для *государственных некоммерческих организаций (учреждений)* рамки самостоятельного принятия аллокационных решений особенно узки. Они задаются не только стабильными ограничениями двух названных типов, но и административными предписаниями в отношении текущей деятельности. Государственные органы в данном случае предъявляют требования не только и не столько к достигаемому результату (производимому товару, услуге), сколько к процессу деятельности (например, программам, расписанию занятий, методикам, применяемым в учебном заведении).

Финансирование учреждения также, как правило, определяется не конкретными результатами деятельности (они зачастую с трудом поддаются точной оценке и тем более прогнозированию), а объемом и структурой выполняемой работы, причем направления этой работы и ее основные качественные параметры планируются государственными органами¹.

Негосударственные некоммерческие организации создаются по инициативе лиц, готовых затрачивать силы и средства на деятельность, отвечающую миссии организации без расчета на прибыль. Эти организации непосредственно не принадлежат к государственному сектору, и вместе с тем их взаимоотношения с этим сектором строятся иначе, чем у частных предприятий.

Негосударственные некоммерческие организации подобно общественному сектору действуют в зонах провалов рынка и играют значительную роль в обеспечении потребностей коллективными благами. Именно это побуждает создавать специфические институциональные рамки их деятельности. Чем более развит так называемый *третий сектор*, к которому относятся эти организации², тем, при прочих равных условиях, меньшая нагрузка ложится на общественный сектор. Это оправдывает предоставление данному сектору налоговых льгот. Вместе с тем во многих случаях негосударственные некоммерческие организации успешно выступают партнерами общественного сектора на основе контрактации.

¹ До определенной степени это справедливо в том числе в ситуации квази рынка, хотя поставщик становится в ней самостоятельным участником процесса планирования, что предполагает неполную адекватность для него статуса государственного учреждения и некоторое сближение с негосударственными некоммерческими организациями.

² Первыми двумя секторами рыночной экономики принято считать предпринимательский и общественный.

Когда требования к результатам, которых предстоит достичь, не удается вполне операционально зафиксировать в контракте, а улучшение качественной стороны работы имеет приоритетное значение по сравнению со снижением затрат, то, как было показано, заключение контрактов с фирмами, стремящимися к максимизации прибыли, далеко не всегда оправданно. Если же в качестве контрактора выступает негосударственная некоммерческая организация, успешно выполняющая миссию в той области, в которую предполагается направить дополнительные общественные расходы, зачастую имеет смысл привлекать ее в качестве партнера. Это оправдано, если имеются свидетельства реальной приверженности организации тем целям, ради которых она создана, например, заботе о престарелых и инвалидах. Получив государственные средства, она способна расширить свою деятельность, замещая производство в общественном секторе. Такое решение имеет ряд преимуществ. Подобно государственным учреждениям, негосударственные некоммерческие организации ограничены в своих аллокационных решениях, но по сравнению с первыми нередко точнее воспринимают нужды тех, кого они обслуживают, и более склонны к разнообразию, индивидуализации своей работы. Кроме того, они менее подвержены вмешательству в текущую деятельность. Наконец, государственные средства зачастую дополняются в этих организациях частными, а оплачиваемый труд наемного персонала — добровольной неоплачиваемой работой тех, кто стремится помочь в выполнении миссии. В то же время с точки зрения стремления к экономии негосударственные некоммерческие организации обычно проигрывают по сравнению с предпринимательскими фирмами, а с точки зрения реагирования на изменения политики — уступают государственным учреждениям. Эти обстоятельства необходимо учитывать, выбирая наиболее предпочтительные варианты расходования общественных средств. В любом случае привлечение негосударственной некоммерческой организации к их использованию предполагает, что она обладает должной репутацией, а контракт между нею и государственным органом четко определяет обязательства каждой из сторон.

Ключевые понятия

- Приватизация
- Смена собственника
- Аренда
- Контрактация
- Стимулирование частного производства
- Ваучерные системы
- Контракт с фиксированной ценой
- Контракт типа “издержки плюс прибыль”

- Контракт с разделением затрат
- Контракт типа “издержки в расчете на услугу”
- Блочный контракт
- Контракт типа “издержки и объем”
- Квазирынок
- Частные предприятия
- Государственные предприятия
- Государственные некоммерческие организации (учреждения)
- Негосударственная некоммерческая организация

Вопросы к главе

1. При каких обстоятельствах оправданы общественное финансирование и непосредственная организация производства товаров и услуг в общественном секторе?
2. В каких формах осуществляется приватизация и чем определяется выбор формы?
3. Как строятся контрактные отношения между общественным сектором и частными поставщиками?
4. При каких условиях реализуются преимущества контрактации?
5. Что представляют собой ваучерные системы и каковы предпосылки их успешного использования?
6. Что представляют собой квазирынки, формируемые в общественном секторе?
7. Что такое контракт с фиксированной ценой?
8. Что представляет собой контракт типа “издержки плюс прибыль”?
9. Каковы особенности контракта с разделением затрат?
10. Что такое контракт типа “издержки в расчете на услугу”?
11. Что представляет собой блочный контракт?
12. Каковы особенности контракта типа “издержки и объем”?
13. При каких обстоятельствах целесообразно заключение контрактов на использование общественных средств с частными фирмами, стремящимися к максимизации прибыли?
14. Каковы особенности государственных учреждений?
15. В чем состоят особенности негосударственных некоммерческих организаций?

ОЦЕНКА ПРОГРАММ ОБЩЕСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

Эффективное использование общественных средств предполагает сопоставление затрат и результатов как программ государственного финансирования, так и проектов производственного характера. Формализованные процедуры оценки программ и проектов способны служить альтернативой, с одной стороны, произвольному выбору решений, подчиненному в конечном счете интересам бюрократии, а с другой — планированию предстоящих расходов “от достигнутого уровня”, когда затраты определяются не столько соображениями рациональности, сколько ранее сложившимися пропорциями. Инерционность общественных расходов, характерная для планирования исходя из достигнутого, чревата двоякого рода опасностями. Во-первых, возникает тенденция к многократному повторению однажды допущенных ошибок. Во-вторых, даже если в прошлом структура расходов была близка к оптимуму, ее консервация приходит с течением времени в противоречие с меняющимися потребностями и новыми возможностями.

Планирование расходов “от достигнутого” более или менее приемлемо, когда общество в высокой степени удовлетворено состоянием общественного сектора и при этом само не находится в процессе глубоких перемен. Чем глубже и интенсивнее сдвиги в объективных условиях развития этого сектора и запросах, которые он

призван удовлетворять, тем большее значение приобретает поиск альтернативных вариантов действий и сравнение этих вариантов между собой. Данная глава посвящена методам оценки такого рода вариантов.

Прежде чем приступить к характеристике этих методов, следует подчеркнуть, что они не заменяют политических решений, а скорее доставляют информацию, полезную для их принятия. Одна из причин состоит в том, что формализованные процедуры, как правило, в большей степени отражают критерий эффективности, чем критерий справедливости. Учитывая данное обстоятельство, не имеет смысла предъявлять к оценкам чрезмерно высокие требования, в частности, ожидать, что на их основе удастся находить решения, полностью гармонизирующие объективно не совпадающие интересы. Однако применение аналитических методов дает существенный выигрыш, позволяя отсекать заведомо худшие варианты, находить удачные альтернативы, которые иначе оставались бы в тени, избегать внутренних противоречий в оценках, принимать во внимание разнообразные побочные эффекты, делать межвременные сопоставления и т.д.

Разработка и применение аналитических процедур, помогающих принимать обоснованные решения, сами по себе являются конкретными видами деятельности в общественном секторе и требуют расходов. Чем более полную и совершенную информацию предполагается использовать, тем, как правило, больше времени и средств приходится затрачивать на ее получение. Это относится как к сбору исходных данных, так и к их обработке. Уточнение информации может обесцениваться слишком поздним ее поступлением и чрезмерным ростом ее стоимости. В данной связи на практике далеко не всегда реализуются все теоретически имеющиеся резервы совершенствования оценок и принимаемых на их основе решений.

Даже если ситуация не позволяет применять сложные методики и трудоемкие расчеты, весьма полезно умение осмысливать реальные процессы аллокации и использования общественных средств с позиций тех принципиальных подходов, которые предлагает теория анализа издержек и выгод. Задача главы состоит в том, чтобы именно на уровне общих принципиальных подходов познакомить читателя с методами поиска оптимальных решений в сфере использования общественных средств.

12.1

Оценки затрат и результатов в частном и общественном секторах

Оценка и сопоставление затрат и результатов необходима для подготовки обоснованных решений не только в общественном, но и в частнопредпринимательском секторе. В обоих случаях требуется как можно полнее и точнее

определить, во-первых, компоненты издержек, во-вторых, круг последствий, к которым они приводят, в-третьих, экономические измерители, позволяющие оценивать разнообразные элементы затрат и результатов в едином масштабе, в-четвертых, чистую отдачу, т.е. разницу между результатами и затратами. Однако решаются эти задачи по-разному, в зависимости от того, чьи интересы диктуют хозяйственные решения. В предпринимательском секторе естественно исходить из частных интересов конкретных инвесторов, в общественном — из общих интересов граждан (налогоплательщиков).

Для частной фирмы, действующей в интересах своих владельцев, компоненты затрат — это оплачиваемый труд ее собственного персонала, закупаемые на рынке товары и услуги, а также налоги. Непосредственные результаты этих затрат воплощаются в продукции фирмы, также поступающей на рынок. В роли адекватных экономических измерителей затрат и результатов выступают те рыночные цены, по которым фактически осуществляются покупки и продажи. Чистая отдача характеризуется прибылью, которая представляет собой итог рыночных взаимоотношений (разность между суммой, вырученной от продаж, и суммой, потраченной на закупки).

Когда же речь идет об общественном секторе, дело обстоит сложнее. Издержки и выгоды должны быть оценены с позиций всего общества. Чистая отдача, подлежащая максимизации, представляет собой разность между *общественными выгодами* и *общественными издержками*.

Отсюда прежде всего следует, что и компоненты затрат, и круг достигаемых результатов следует *оценивать с учетом экстерналий*. Если частная фирма оказывает негативное воздействие на природную среду, не подвергаясь за это санкциям, соответствующие потери общества не входят в состав ее издержек. Если же ужесточение законодательства заставит фирму уплачивать корректирующий налог либо приобрести более совершенные очистные установки, ее затраты возрастут, а прибыль уменьшится. Однако коль скоро какая-либо деятельность осуществляется в общественном секторе или финансируется за счёт общественных расходов, ее негативные экстерналии должны быть полностью приняты в расчет в составе издержек, а их уменьшение следует рассматривать как положительный результат, так как оно отвечает интересам общества.

Вместе с тем в составе получаемых обществом выгод необходимо учитывать позитивные экстерналии. Когда положительные внешние эффекты обусловлены затратами частной фирмы, доход ее владельцев от этого не увеличивается, и фирма не принимает такие эффекты во внимание при определении результативности своей работы. Но для общества в целом позитивные экстерналии означают прирост благосостояния.

В то время как частные фирмы ориентируются на рыночную конъюнктуру, применительно к общественному сектору зачастую приходится *корректировать рыночные цены*. Это касается не только цен на материальные блага, но и, например,

ставок заработной платы и нормы процента, которая позволяет соизмерять текущее и будущее потребление и служит основой для аллокации ресурсов во времени.

Допустим, что общественный сектор использует продукт, выпускаемый монополистом, в качестве одного из компонентов своих затрат. В силу несовершенства рынка данного продукта его цена не отвечает условиям оптимальной, с точки зрения общества, аллокации ресурсов. Это способно дать основания для корректировки расчетов. Учет экстерналий, о котором говорилось выше, также может осуществляться с помощью расчетной корректировки цен на элементы затрат и результатов.

Анализируя рациональность общественных расходов, необходимо оценивать и те компоненты затрат и результатов, которые не становятся объектами рыночных отношений. Когда речь идет об анализе издержек и выгод, их принято называть *неосязаемыми благами*. Частная фирма, ориентирующаяся на рыночные стимулы, не станет производить товары, которые невозможно продать с выгодой, а ресурсы, которые не нужно приобретать за плату, она закономерно рассматривает как имеющие нулевую цену. Что же касается общественного сектора, то к его функциям относится удовлетворение потребностей в общественных благах, не имеющих рыночных цен. Отдача общественных расходов, безусловно, не может быть определена без учета благ, для которых отсутствуют рынки. Вместе с тем, когда затрачиваемый ресурс не получает рыночной оценки, однако не является неисчерпаемым, с точки зрения общества, могут иметь смысл попытки придать ему расчетную цену.

Итак, для корректировки рыночных цен и для учета ценности благ, не поступающих на рынок, требуются *расчетные цены*, адекватно отражающие предпочтения общества и альтернативные издержки. Такие цены, применяемые при анализе общественных издержек и выгод, принято называть *теневыми*.

Мы убедились, что в общественном секторе в отличие от частного оценки не могут строиться исключительно на основе информации, которую предоставляет рынок. Это закономерно, поскольку общественный сектор функционирует в зонах провалов рынка. Именно в этих зонах сигналы, формируемые в рамках рыночного ценообразования, недостаточно точно ориентируют потребителей и производителей на достижение Парето-оптимальных состояний. Кроме того, решения, принимаемые в отношении общественного сектора, должны учитывать требования перераспределения, которые рыночные сигналы непосредственно не отражают. Вместе с тем рыночное поведение индивидов и организаций дает важнейшую исходную информацию для определения общественных издержек и выгод.

12.2

Критерии оценивания

Рациональность общественных расходов определяется их экономичностью, производительностью используемых ресурсов и результативностью затрат.

Экономичность характеризует затратную (ресурсную) сторону эффективности. Экономичными являются такие решения, при которых ресурсы необходимого состава, количества и качества приобретаются и используются с минимально возможными издержками. Экономичность означает отсутствие расточительности, т.е. вовлечения в общественный сектор избыточных ресурсов, создания излишних запасов, оплаты компонентов затрат по ценам, превышающим минимальные, и т.п.

Производительность — это соотношение количества продукции или услуг и величины затрат на их производство. В общественном секторе, как и в частном, используются показатели, отражающие производительность труда и иных отдельных видов ресурсозатрат, а также интегральные показатели, предполагающие соизмерение затрат всех видов между собой.

Результативность характеризует соответствие общественных расходов и достигаемых с их помощью результатов конкретным целям, которым в том или ином случае призван служить общественный сектор. Если при оценке производительности внимание концентрируется на продукции как таковой, то при анализе результативности — скорее на мере ее соответствия конкретным предпочтениям общества.

Очевидно, что экономичность, производительность и результативность тесно взаимосвязаны и могут быть обособлены друг от друга лишь с некоторой долей условности. По сути, они выражают лишь различные аспекты, стороны эффективности общественных расходов. Как правило, более экономичные решения обеспечивают наивысшую производительность, а она в свою очередь приводит к должной результативности.

Однако разграничение взаимодополняющих аспектов анализа помогает его упорядочению. К тому же в ряде случаев между указанными критериями возникают конфликты. Например, при наличии экономии от масштабов производительность тем выше, чем значительнее объем работы, тогда как с точки зрения результативности может быть целесообразно ограничиться относительно небольшим объемом. Допустим, учебное заведение, финансируемое за счет общественных средств, способно снизить затраты на одного учащегося на 20%, если численность учащихся возрастет вдвое. Имеет ли смысл идти на соответствующее увеличение суммарных расходов, зависит от потребности в специалистах данного профиля. Если она далека от насыщения и общество ставит целью восполнение недостатка, повышение производительности непосредственно способствует большей результативности. Однако если потребность в достаточной мере удовлетворялась при прежней численности учащихся, соображения производительности не должны доминировать.

В конечном итоге решающее значение имеет результативность, и именно она нередко выступает синонимом эффективности.

Индикаторы результативности

Для того чтобы сравнивать варианты общественных расходов с точки зрения экономичности, необходимо знать состав затрат и их цены (возможно, расчетные, построенные с учетом обстоятельств, о которых говорилось выше). Для оценки производительности наряду с этим требуются также показатели, характеризующие продукцию и услуги, созданные за счет общественного сектора, например, количество введенного жилья, объем медицинской помощи и т.д. Наибольшие трудности при этом обычно связаны с учетом качества продукции и услуг. Так, жилье, оборудованное современными удобствами, — иной продукт по сравнению с жильем, такими удобствами не располагающим, и, естественно, это отражается на величине затрат. В данной связи, определяя производительность, необходимо дифференцировать достигаемые результаты на основе качественных стандартов и принимать во внимание сравнительную ресурсоемкость реализации каждого из них.

Что касается оценки результативности, то невозможность ориентироваться на универсальные показатели прибыльности заставляет разрабатывать специальные *индикаторы достижения целей*. Широко применяются, в частности, индикаторы, характеризующие своевременность и полноту реализации той или иной функции. Так, судить о работе скорой медицинской помощи, пожарной охраны и аварийных служб помогают характеристики средней и максимальной скорости реагирования на вызов.

Для некоторых видов деятельности удастся конструировать простые обобщающие показатели результативности, для других необходимы системы индикаторов, включающие экспертные оценки.

Соотношение показателей производительности и результативности можно пояснить с помощью следующих примеров. Пусть речь идет о профессиональной переподготовке безработных с целью трудоустройства. Производительность в данном случае определяется расходом ресурсов в расчете на одного учащегося, но для характеристики результативности важно принять во внимание в том числе и долю тех, кто фактически смог получить работу, в общем числе прошедших переподготовку.

Другой пример относится к строительству общественного жилья. Производительность характеризуется соотношением количества жилья с затратами на его строительство, тогда как с точки зрения результативности важно не столько число введенных квадратных метров, сколько численность семей, получивших квартиры приемлемого для них качества. Очевидно, при выборе решений требуется уделить внимание структуре семей и характеру их запросов, в частности, сравнительной

настоятельности, с одной стороны, скорейшего получения жилья, а с другой — улучшения его качественных характеристик. При данных ресурсных возможностях одно может в определенной степени достигаться за счет другого, так что требуется отразить реальные предпочтения потребителей.

Не касаясь более конкретных методических проблем, связанных с построением индикаторов, целесообразно вместе с тем подчеркнуть желательность их использования едва ли не во всех случаях, когда планируются и осуществляются общественные расходы. Ясно определенные цели и набор характеристик экономичности, производительности и результативности помогают не только обосновывать инвестиционные решения, но и отслеживать ход выполнения программ, выявлять резервы повышения эффективности и выбирать наилучшие пути использования средств.

12.4

Анализ издержек и результативности

Анализ издержек и результативности — это совокупность приемов, которые позволяют определять расход ресурсов на достижение той или иной *специфической цели*, поставленной перед общественным сектором, и выбирать оптимальные с этой точки зрения решения. Рамки такого анализа охватывают оценки не только результативности как таковой, но также производительности и экономичности, поскольку они непосредственно влияют на результативность. Вместе с тем анализ издержек и результативности не предполагает соизмерение разнородных результатов между собой.

Допустим, например, что городская администрация определила конкретные цели, касающиеся улучшения работы детских садов и общественного транспорта. В данном случае налицо две несхожие между собой задачи, для решения каждой из которых уместно применить анализ издержек и результативности. В обоих случаях потребуется подобрать показатели, адекватные конкретному виду деятельности и специфике поставленных целей. Ввиду различия целей показатели, по-видимому, окажутся непосредственно не сопоставимыми между собой. Однако это не является недостатком, когда на практике задачи можно в достаточной мере обособить друг от друга. Так, для подразделения, отвечающего за транспорт, зачастую не только правомерно, но и желательно оперировать характеристиками, в максимальной степени отражающими особенности отрасли, пусть и неприложимыми к другим отраслям.

Этого, однако, недостаточно, когда требуется распределить ресурсы общественного сектора между различными направлениями деятельности. Анализ издержек и результативности целесообразен, когда установлены лимиты средств как для

общественного транспорта, так и для детских садов, и проблема состоит в улучшении их использования в каждой из сфер. Однако такой анализ не позволяет дать обоснованный ответ на вопрос, в какую из сфер уместнее вложить дополнительные средства. В последнем случае требуется дать сопоставимые между собой оценки отдачи, которую общество получает от расходов в обеих сферах. Для этого необходимы более сложные и трудоемкие аналитические процедуры, о которых говорится ниже.

На первый взгляд анализ издержек и результативности можно свести к простому определению среднего расхода ресурсов на единицу результата. Разумеется, показатели этого типа имеют важное практическое значение. Однако при подготовке аллокационных решений в общественном секторе, как и вообще в экономике, особого внимания заслуживают *предельные величины*.

Пусть город приобрел дополнительную партию автобусов, и решается вопрос, по каким маршрутам их направить, причем в качестве критерия результативности принято сокращение времени, затрачиваемого пассажирами на ожидание на остановках. Вряд ли преимущество должен получить маршрут, для которого и без того характерны наименьшие потери времени в расчете на одного пассажира. Очевидно, каждый дополнительный автобус должен быть направлен на тот маршрут, на котором его появление обеспечит максимальную экономию времени, причем распределение всей партии по этому принципу приведет к выравниванию различий между маршрутами с точки зрения результирующего показателя.

В случаях, когда оценке подвергается деятельность, приводящая к целому спектру результатов, а также когда результаты могут существенно различаться не только по количеству, но и по качеству, целесообразно применение *анализа издержек и полезности*, который представляет собой модификацию анализа издержек и результативности. Различие между ними состоит в том, что при анализе издержек и полезности используется *условное соизмерение* близких по характеру результатов. Оно достигается, как правило, на основе весовых коэффициентов, определяемых экспертным путем.

Так, улучшение медицинской помощи ведет к сокращению заболеваемости, инвалидности и смертности. Допустим, что конкретное мероприятие по совершенствованию здравоохранения позволяет, предотвратив преждевременную смерть определенного числа людей, обеспечить им суммарно A дополнительных лет жизни, а также ведет к уменьшению совокупного времени пребывания на инвалидности на B лет и периодов временной нетрудоспособности, обусловленной заболеванием, — на C лет. Можно условно указать, что данное мероприятие приносит обществу дополнительно $A + B + C$ человеко-лет жизни, не отягощенной заболеванием. Это дает некоторую возможность сравнивать отдачу данного мероприятия с отдачей других проектов медицинского характера. Однако непосредственное приравнивание времени болезни к годам, потерянным в связи с преждевременной смертью, разумеется, выглядит малопривлекательным. В то же время,

выбирая наилучший вариант мероприятия, следует учитывать все виды результатов, а не только один из них, пусть и наиболее важный. Поэтому иногда имеет смысл на основе экспертных оценок придать показателям A , B и C различные веса a , b , c (в данном случае $a > b > c$) и затем подбирать вариант, для которого характерно наилучшее соотношение издержек со взвешенной суммой $aA + bB + cC$.

Этот упрощенный пример дает представление об анализе издержек и полезности и, в частности, о подходе к оценке “числа лет жизни с поправкой на качество” (*QALY*), с помощью которой такой анализ нередко проводится в сфере здравоохранения.

12.5

Анализ издержек и выгод

Для оптимизации общественных расходов требуется не только наилучшим образом использовать ресурсы в каждой из сфер общественного сектора, но и обоснованно распределять их между сферами. Для этого, как уже отмечалось, необходимо сопоставлять между собой принципиально разные по своему характеру результаты несхожих видов деятельности, а значит, выходить за рамки анализа издержек и результативности. В данных рамках затраты оцениваются либо в натуральной, либо в денежной форме, а результаты — в натуральной форме или с помощью специально построенных индикаторов, непосредственно отражающих отраслевые особенности и поставленные цели. В более же общем случае задача состоит в том, чтобы соизмерить затраты и результаты проектов, реализуемых в общественном секторе, в *универсальной форме*. Поскольку преобладающая часть элементов затрат и значительная часть результатов оцениваются в *денежной* форме, именно ее целесообразно использовать в качестве универсальной.

Построение и сопоставление денежных оценок затрат и результатов в общественном секторе достигается с помощью оценочных процедур, которые называются *анализом издержек и выгод*.

Правомерна ли сама постановка вопроса о денежной оценке благ, не являющихся объектами купли-продажи? Обратимся к уже использованному примеру из сферы здравоохранения. Результатом совершенствования медицинской помощи может быть сохранение человеческих жизней. То же относится к улучшению дорожной сети, уменьшающему число аварий, и ко многим другим сферам деятельности, финансируемым за счет общественных средств. Сохранению жизни на первый взгляд нельзя найти денежный эквивалент. Однако в рамках анализа издержек и выгод конструируются оценки, адекватные реальным предпочтениям конкретного общества и практике общественного выбора.

Допустим, что общество в лице демократически избранных органов, которые распоряжаются бюджетом, на деле оценивает даже незначительное продление жизни любого из своих членов несопоставимо выше, чем, например, сохранение музейной сети. В этом случае было бы принято решение распродать музейные ценности ради закупки дополнительных лекарств и медицинской аппаратуры. Коль скоро общество не склонно действовать таким образом, отсюда с очевидностью вытекает, что его предпочтения сложнее и оно готово пожертвовать некоторыми возможностями увеличения средней продолжительности жизни в пользу благ, делающих жизнь более насыщенной, содержательной, приносящей большее удовлетворение. Разумеется, следует учитывать, что речь идет именно о позиции общества в отношении сдвигов в средней продолжительности жизни, а не об оценке индивидом собственной жизни и жизни своих близких.

Итак, поскольку общественные ресурсы на практике не концентрируются в какой-то единственной сфере или на достижении какой-то одной цели, следовательно, общество наделяет разные цели и виды деятельности лишь относительной, а не абсолютной приоритетностью. Однако, когда это происходит неявно, почти неизбежна непоследовательность (нетранзитивность) выбора, а значит, и его нерациональность. Если аллокационные решения принимаются исключительно на основе интуиции, велика, в частности, опасность, что одному и тому же фактору благосостояния в разных случаях будет придано разное значение.

Опасность особенно возрастает, когда ощутимо влияние групп специальных интересов. Так, группа, заинтересованная в увеличении закупок конкретного вида медицинской техники, может эффективно лоббировать специфическую медицинскую программу, ссылаясь на важность сохранения человеческих жизней, но при этом другие лечебные программы, а также мероприятия по охране окружающей среды и снижению травматизма, от которых также зависит снижение смертности, не найдут поддержки. Несомненно лучше, когда самые разнообразные проекты помещаются в общий ряд на основе более или менее унифицированной и относительно стабильной системы их сравнительного оценивания.

Анализ должен отражать *полезность соответствующих благ для потребителей*, иными словами, готовность налогоплательщиков платить за те или иные блага, создаваемые с помощью общественного сектора. Конечно, оценить эту готовность помимо рынка можно лишь с погрешностями, зачастую очень значительными, но даже весьма приблизительные оценки способны приносить значительную пользу.

Как, в принципе, выразить в денежной форме ценность проекта, результатом которого не становится рыночная реализация товаров и услуг по адекватным ценам? Каждому проекту соответствует его фактическая стоимость (величина издержек), но в данном случае речь идет не о ней, а о денежной оценке выгод, сопоставление которой с издержками позволило бы судить о целесообразности осуществления данного проекта. Представим себе, что проект осуществлен даром.

Насколько высоко потребители оценили бы доставленные им преимущества? В терминах готовности платить этот вопрос можно переформулировать следующим образом: какую наибольшую денежную сумму согласились бы отдать налогоплательщики, чтобы не лишиться выгод, полученных в результате реализации проекта? Если эта сумма выше той, в которую фактически обошелся проект, значит, выгоды превышают издержки.

Очевидно, что полученная таким образом денежная оценка выгод отражает величину *компенсирующего изменения*. Альтернативный и также правомерный подход к интерпретации готовности платить базируется на идее *эквивалентного изменения*. В этом случае ответ дается на вопрос: какая минимальная денежная сумма, выплаченная потребителям вместо реализации проекта, была бы в их глазах эквивалентной выгодам проекта (приросту благосостояния, которую он способен был бы принести в случае своего дарового осуществления). Для сравнительно небольших проектов, с которыми чаще всего приходится иметь дело, разница между двумя подходами малоощутима, а функция готовности платить может рассматриваться как аналог обычной функции спроса. Тогда выгоды могут интерпретироваться в терминах потребительского излишка, понимаемого по Маршаллу.

Разность между выраженными в денежной форме выгодами и издержками проекта представляет собой *чистую выгоду*. Говоря об этом, необходимо, разумеется, принимать во внимание отличие общественных издержек и выгод от частных, например, с точки зрения учета экстерналий. Подлежат реализации такие решения, для которых чистая выгода положительна и превышает выгоду от других потенциальных проектов. Когда предельная готовность платить превосходит предельные издержки, расширение проекта ведет к увеличению чистой выгоды (это не означает, впрочем, что она непременно будет положительной; возможно, имеет место лишь сокращение чистых потерь). Максимальное значение чистой выгоды соответствует точке, в которой предельные издержки уравнивают предельную готовность платить после того, как вторая превышала первые.

Пусть решается вопрос о создании в городе нового парка. Для простоты допустим, что в качественном отношении предлагаемые проекты однородны и их различия относятся лишь к площади парка и величине издержек. На рис. 12.1 S — площадь, P — денежный масштаб, MC — предельные издержки, AC — средние издержки на единицу площади, D' — предельная готовность платить, характерная для всех жителей (т.е. предполагается однородность предпочтений населения). Еще одно упрощающее допущение состоит в том, что D' — прямая линия. S_1 — соответствует первому пересечению линий D' и MC , S_2 — их второму пересечению в точке E . A — начальное значение издержек (условно говоря, затраты на парк площадью 1 кв.м), B — начальное значение готовности платить, C — предельные издержки при площади S_2 , F — средние издержки при той же площади.

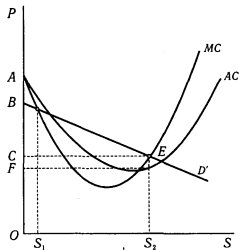


Рис. 12.1

Как изображено на рисунке, при малой площади парка издержки превышают выгоды, причем, если площадь меньше S_1 , расширение проекта ведет ко все большим потерям. При увеличении площади от S_1 до S_2 соотношение издержек и выгод постепенно улучшается и достигает оптимума при площади S_2 . Если выбран оптимальный вариант, то выгода соответствует площади фигуры $OBES_2$ и составляет $S_2C + 0,5 S_2(B - C)$. Издержки при этом равны S_2F . Чистая выгода в данном примере выражается денежной суммой, равной $S_2(0,5B + 0,5C - F)$.

Таким образом, теоретически ясно, что имеется в виду, когда речь идет о денежной оценке выгод и соизмерении их

с издержками. Теперь следует обратиться к характеристике некоторых проблем, возникающих в ходе практического анализа.

12.6

Реальные и денежные экстерналии

Как отмечалось, в состав общественных издержек и выгод необходимо включать оценку положительных и отрицательных внешних эффектов, связанных с анализируемым проектом. Однако при этом следует различать, с одной стороны, реальные (или, как их еще называют, технические) экстерналии, а с другой — экстерналии денежные.

Чтобы уяснить разницу между ними, представим себе, что между двумя городами, связанными ранее неудобной петляющей дорогой, проведена более короткая и качественная автомагистраль. Среди гипотетических позитивных последствий строительства можно указать, в частности, некоторое удешевление продукции, производимой в одном городе из сырья, доставляемого из другого, а также рост доходов предприятий обслуживания в населенных пунктах, вблизи которых прошла магистраль. Среди негативных последствий строительства упомянем, например, ухудшение состояния воздушной среды в районе новой магистрали и падение доходов владельцев заправочных станций и магазинов, расположенных вдоль старой дороги.

Все это правомерно рассматривать в качестве внешних эффектов, но природа их неодинакова. Перемещение спроса от одних предприятий обслуживания к другим само по себе не означает ни выигрыша, ни проигрыша для общества в целом. Экстерналии в данном случае имеют *перераспределительный* характер. Это так называемые *денежные экстерналии*, и их не имеет смысла учитывать при определении общественных издержек и выгод.

В то же время уменьшение транспортных издержек и ущерб для окружающей среды представляют *реальные*, (так называемые *технические*) *экстерналии*, которые сказываются на эффективности по критерию Калдора — Хикса. Реальные экстерналии требуется оценивать в составе издержек и выгод.

На практике разграничить реальные и денежные внешние эффекты не всегда легко. Многие изменения, вызываемые программами общественных расходов, содержат как элементы изменений уровня эффективности, так и элементы перераспределения. Еще одна практическая проблема связана с выбором круга наиболее значимых экстерналий. Учесть все без исключения внешние эффекты, как правило, невозможно. Зачастую уместно ограничиваться учетом ближайших косвенных результатов.

Рассмотренный пример позволяет пояснить значение еще двух парных понятий, используемых при анализе издержек и выгод. Издержки и выгоды называются *осязаемыми*, если они проявляются на рынке, и *неосязаемыми* при отсутствии непосредственных рыночных проявлений. Удешевление продукции и изменение доходности предприятий обслуживания в этом смысле осязаемы, а ухудшение воздушной среды неосязаемо.

12.7

Альтернативные варианты и корректировка рыночных цен

Даже когда издержки и выгоды осязаемы, их, как подчеркивалось выше, зачастую требуется оценивать не в фактически действующих рыночных ценах, а с помощью теневых цен. Последние, в принципе, призваны моделировать цены, которые могли бы сложиться, если бы все элементы затрат и результатов реализовывались на совершенных рынках. Корректировки призваны устранять искажения, которые привносятся монополией, налогами, неполной занятостью ресурсов и т.д. Однако в ряде случаев оправданно непосредственное использование рыночных цен, хотя бы даже они были сами по себе несовершенны. В этих случаях оценки, используемые для анализа издержек и выгод, реализуют принцип “второго лучшего”.

Оставая в стороне вопрос о технических приемах корректировки, попытаемся пояснить ее смысл с помощью следующего примера. Пусть в строительстве, финансируемом за счет общественных расходов, используются материалы, производимые монополистом. В этом случае естественно попытаться исключить из состава издержек извлекаемый монополистом рентный доход. Однако это оправданно, лишь когда в ответ на спрос, предъявляемый общественным сектором, выпуск данных материалов увеличивается. Если же увеличения выпуска не происходит, т.е. в ходе реализации проекта затрачиваются материалы, которые иначе использовались бы в частном секторе, то для определения издержек следует воспользоваться рыночной ценой.

В самом деле, нас интересует, во что реально обходится проект обществу, иными словами, от каких *альтернативных возможностей* оно отказывается ради осуществления данного проекта. Когда выпуск материалов увеличивается, то для общества в целом издержки определяются затратами ресурсов на производство их дополнительного количества. То, что при этом некоторые члены общества (владельцы предприятия-монополиста) еще и извлекают рентный доход, можно рассматривать как своего рода перераспределение. В самом деле, по сравнению с ситуацией совершенной конкуренции это — денежный выигрыш одних членов общества за счет других.

Однако если выпуск материалов жестко лимитирован, то реализация общественного проекта предполагает *вытеснение* некоторых проектов, осуществившихся в частном секторе. Частные инвесторы, покупая материалы по рыночной цене, демонстрировали готовность платить за собственные проекты суммы, включающие рентный доход монополиста. Следовательно, результаты, достигавшиеся в частном секторе с помощью данных материалов, перекрывали издержки, исчисленные с учетом рентного дохода. При невозможности увеличить выпуск эти результаты были бы принесены в жертву общественному проекту. Таким образом, при рассматриваемых обстоятельствах “завышенная” рыночная цена на элемент затрат косвенно отражает выгоды от проектов, альтернативных рассматриваемому. Вот почему в подобных случаях целесообразно пользоваться рыночными ценами.

Тот же принцип следует применять и когда речь идет об “очищении” рыночных цен от налогов. Если в общественном секторе используются товары, стоимость приобретения которых включает налог, то, по сути, одни организации этого сектора уплачивают налог в пользу других его организаций (возможно, и самих себя). В большинстве случаев сумма налога должна исключаться из расчета общественных издержек. Однако если производство облагаемого налогом товара не может быть увеличено, когда возрастает его использование в общественном секторе в качестве затрачиваемого ресурса, корректировка рыночных цен нежелательна по уже указанной причине.

Рассмотрим теперь ситуацию, когда реализация проекта в общественном секторе не требует увеличения производства ресурса, а, напротив, позволяет полнее использовать уже имеющийся ресурс, в частности рабочую силу. Осуществление многих проектов влечет за собой создание новых рабочих мест и, как следствие, сокращение безработицы. Найм дополнительных работников требует расходов, соответствующих складывающимся на рынке труда ставкам заработной платы. Но от чего реально отказывается общество, вовлекая своих членов в осуществление проекта? При полной занятости проект чреват вытеснением частных инвестиций, и поэтому, как в только что рассмотренных ситуациях, имеет смысл оценивать издержки с учетом рыночных цен на ресурс (ставок оплаты труда). Однако когда налицо безработица, то альтернативой проекту выступают нулевые результаты экономической деятельности тех работников, которые могли бы быть в нем заняты. Приравнивание соответствующих компонентов общественных издержек к нулю благоприятствует принятию проектов, уменьшающих безработицу.

В развитых странах при наличии безработицы альтернативой занятости в общественном секторе выступает не просто нулевая предельная отдача трудовых ресурсов, но еще и необходимость выплачивать безработным пособия. Однако эти пособия представляют собой перераспределительные потоки. В анализ должны быть включены издержки и выгоды общества в целом; значит, средства, перемещаемые от одних его членов к другим, непосредственному учету не подлежат.

Вместе с тем нулевая оценка трудовых компонентов издержек уместна лишь постольку, поскольку меры, ведущие к уменьшению безработицы, не вызывают отрицательных косвенных последствий. При реализации крупномасштабных проектов не исключено, что сокращение безработицы в одном регионе оказывается сопряженным с ее ростом в другом либо с ускорением инфляции, способным повлечь существенные потери для экономики.

12.8

Оценка неосязаемых благ

Пожалуй, наибольшие трудности при построении теневых цен вызывает оценка благ, не выступающих на рынках в качестве предметов купли и продажи. Ценность любого блага для потребителей можно попытаться определить с помощью анкетирования, интервью, экспертных оценок и т.п. К таким способам действительно прибегают, когда не удастся применить иные. Однако подобные способы очень несовершенны, поскольку получаемые с их помощью оценки непосредственно не базируются на анализе реального экономического поведения.

Некоторые возможности для экономической оценки неосязаемых благ дают ситуации, в которых они выступают *субститутами* благ осязаемых. Например, улучшение очистки воды в городском водопроводе избавляет жителей от необходимости устанавливать фильтры в своих домах и квартирах. Базируясь на фактических и прогнозируемых расходах на индивидуальные фильтры, можно получить полезную информацию о готовности платить за чистую воду и в результате об общественных выгодах улучшения очистных сооружений.

Другой подход связан с выявлением роли, которую неосязаемые, в том числе общественные, блага играют в качестве *ресурсов*, используемых при производстве обычных товаров и услуг. Например, многие проекты, финансируемые за счет общественных расходов, направлены на экономию времени налогоплательщиков. Эта цель принимается во внимание, в частности, при решении транспортных проблем. Между тем экономическая оценка времени может быть получена на основе почасовых ставок заработной платы, которые показывают, на какие денежные суммы способно быть в принципе “обменено” сэкономленное время. Конечно, при этом затушевывается различие между рабочим и свободным временем и непосредственно не учитывается, что увеличение предложения труда повлекло бы изменение его рыночной цены. Но как бы то ни было, подобная оценка дает некоторое первоначальное представление о денежном эквиваленте сэкономленного времени. Далее эта оценка может корректироваться, как корректируются при анализе не вполне адекватные рыночные цены.

Сэкономленное время поддается приблизительной оценке не только как ресурс, но и непосредственно как потребительское благо. Материал для этого дает, например, информация о готовности людей платить более высокую цену за поездку скоростным транспортом по сравнению с обычным. Если бы аллокация ресурсов в экономике была близка к оптимальной, то “ресурсный” и “потребительский” подходы к оценке сэкономленного времени и других неосязаемых благ давали бы в конечном счете тождественные результаты. На деле возможны довольно значительные расхождения в оценках, однако даже установление некоторого диапазона, в котором содержится действительный денежный эквивалент рассматриваемого блага, существенно помогает анализу.

Подходы, во многом аналогичные тем, которые применяются для определения экономической ценности сэкономленного времени, используются и для оценки мероприятий, сберегающих человеческие жизни. Эти оценки находят применение при анализе медицинских, природоохранных, оборонных и многих других проектов.

“Ресурсный” подход в данном случае предполагает оценку на базе предельной производительности труда, измеряемой его оплатой (при этом, разумеется, могут проводиться корректировки фактических ставок). По сути, предпринимается попытка ответить на вопрос, каков прирост дохода, приносимый в среднем продлением одной человеческой жизни, например, на один год. Конечно, отношение к

человеку как к ресурсу, используемому обществом для создания дохода, далеко не бесспорно. Однако, коль скоро речь идет об оценках, прилагаемых к некоторому абстрактному индивиду, справедливо будет отметить, что в среднем на сохранение одной жизни невозможно затратить больше, чем производит один человек.

“Потребительский” подход к денежной оценке жизни (точнее, не жизни как таковой, а увеличения шансов на ее сохранение) удастся реализовать, используя информацию о том, какая оплата предлагается, чтобы привлечь людей для работы в зонах повышенной опасности. Это относится, например, к командировкам в беспокойные регионы, к работе на производственных участках с высоким уровнем травматизма и к опасным профессиям. Впрочем, к полученным таким образом оценкам часто предъявляются претензии. Дело в том, что люди, которые выбирают опасную работу, вероятно, отличаются повышенной по сравнению с другими членами общества склонностью к риску и к тому же они не всегда располагают адекватной информацией о степени опасности и не всегда ее полностью осознают. В итоге оценки могут оказаться несколько заниженными, но все же они несомненно полезны.

12.9

Приведение издержек и выгод к одному моменту времени

Анализ издержек и выгод часто используется для оценки инвестиционных проектов, реализация которых занимает не один год и которые призваны приносить выгоды в течение долгого времени после осуществления затрат. Это касается строительства аэропортов и электростанций, разработки новых методов лечения заболеваний, совершенствования систем вооружений и т.д.

Всякий инвестор вынужден сравнивать текущие и будущие выгоды и издержки, прибегая к дисконтированию. Однако, когда речь идет об общественном секторе, не только определение выгод и издержек за каждый отдельный год, но и использование нормы дисконта для их соизмерения имеет определенную специфику. Частный инвестор ориентируется на рыночную цену ссудного капитала, точно так же как на фактические цены иных ресурсов. Говоря упрощенно, инвестиция тем выгоднее, чем больше ее ожидаемая отдача превышает то, что можно получить, поместив деньги в банк, или, с другой стороны, то, что нужно отдать кредитору, если для осуществления инвестиции используются заемные средства. В общественном секторе выбор конкретной нормы дисконта требует иного обоснования.

Существуют два подхода к интерпретации *общественной нормы дисконта*. Один из них предполагает попытку сопоставления текущего и будущего потребления с позиций членов общества как потребителей товаров и услуг. Другой подход фокусирует внимание на альтернативных вариантах, т.е. на вопросе о том, какие частные инвестиции вытесняются (замещаются) общественными. Если бы экономика представляла собой совокупность совершенных рынков, то оба подхода давали бы одинаковые результаты (рынок капитала точно фиксировал бы межвременные потребительские предпочтения), но тогда, очевидно, не требовался бы общественный сектор (если оставить в стороне проблемы перераспределения).

Некоторые сторонники первого подхода высказывались за то, чтобы использовать в общественном секторе более низкую норму дисконта, чем в частном (иначе говоря, ценить перспективную отдачу выше, чем это делают частные инвесторы). В качестве аргументов приводились соображения о “близорукости” предпринимательских решений и о том, что для общества в целом забота о будущих поколениях имеет большее значение, чем для частных лиц.

Для сторонников второго подхода решающую роль играет аргумент, согласно которому инвестирование ресурсов в общественном секторе оправданно, лишь если при этом частный сектор не лишается возможности использовать те же ресурсы с большей отдачей. Слишком значительный разрыв между общественной нормой дисконта и той, на которую ориентируются частные инвесторы, означал бы готовность общественного сектора финансировать очень многие крупномасштабные проекты, рассчитанные на получение выгод по прошествии долгого времени. Источником финансирования послужили бы, по-видимому, налоги, уменьшающие частные инвестиции. Между тем предприниматели нередко лучше государственных чиновников умеют находить выгодные, подчас неожиданные варианты капиталовложений, ускоряющие в конечном счете экономический рост.

Фактически сторонники обоих подходов принимают данные о рынке капитала и отдаче частных инвестиций в качестве основы для получения скорректированных оценок, хотя применяют неодинаковые по характеру и масштабам корректировки. Даже исходя из идеи альтернативных вариантов, нельзя безоговорочно принимать те показатели доходности, которые характерны для частных капиталовложений. Так, желательно составить ясное представление о том, каковы конкретные потенциальные инвестиции, которые могли бы быть вытеснены оцениваемым проектом, и соответственно какие именно рыночные параметры надлежит учитывать. Необходимо также принять во внимание, например, то обстоятельство, что доходы от частных капиталовложений облагаются налогами, так что их отдача для общества в целом превышает выгоды, непосредственно получаемые инвесторами.

Выбрав норму дисконта, можно определить чистую выгоду от проекта, приведенную к одному моменту времени (обычно к моменту выполнения анализа): $S(B_t - C_t)/(1 - r)^t$, где B_t — выгоды от проекта, получаемые в году t ; C_t — издержки в году t ; r — общественная норма дисконта; S — знак суммирования за все годы, в которые B_t и C_t (либо хотя бы одна из этих величин) имели ненулевые значения. Оцененная таким образом чистая выгода называется *чистой приведенной стоимостью проекта*. С помощью чистой настоящей ценности достигается сравнимость проектов, различающихся с точки зрения периодов, когда осуществляются затраты и реализуются выгоды.

12.10

Учет риска

Значительная часть проектов, осуществляемых в государственном секторе, связана с риском. Допустим, готовится решение о финансировании научных исследований, конечным результатом которых должен стать новый метод лечения эпидемического заболевания. В период, когда решение принимается, как правило, невозможно с достоверностью судить ни о том, приведут ли исследования к созданию действенного метода, ни об эпидемиологической обстановке, которая будет иметь место после завершения исследования и определит масштабы практического использования его результатов. В подобных ситуациях приходится, анализируя проект, принимать во внимание возможность различных исходов.

Теоретически наиболее верный подход, отличающийся, однако, максимальной трудоемкостью и высокими требованиями к используемой информации, предполагает оценку вероятности каждого из возможных последствий принятия проекта. Если вероятности известны, поддаются оценке *ожидаемые значения* исходов. Пусть, например, выгоды, которые проект способен принести в году k , могут принять три значения: B_k^1 , B_k^2 и B_k^3 с вероятностями p^1 , p^2 и p^3 ($p^1 + p^2 + p^3 = 1$). Тогда ожидаемое значение выгод в данном году составляет $p^1 B_k^1 + p^2 B_k^2 + p^3 B_k^3$. Если вероятности неизвестны, иногда имеет смысл придавать им равные значения. Чистая настоящая ценность проектов, оцененная с учетом ожидаемых значений исходов, дает информацию, существенную для выбора между проектами, предполагающими риск.

Когда несколько вариантов проекта в целом сопоставимы с точки зрения риска, сравнение их чистой настоящей ценности, оцененной указанным образом, позволяет отобрать лучший. Допустим, однако, что конкурируют два принципиально разных проекта, один из которых сопряжен со значительным риском потерь (т.е. расходов, не приводящих к полезному результату), а другой обеспе-

чивает гарантированную отдачу. При этом чистая ценность первого проекта оценивается, например, на 10% выше, чем второго. В подобных обстоятельствах важное значение приобретает не только объективно правильное определение вероятностей и ожидаемых значений различных исходов, но и степень *неприятия риска*, которая присуща субъекту, принимающему решение. В принципе, она должна отражать предпочтения налогоплательщиков в отношении риска, которые, как отмечалось в гл. 10, проявляются в добровольном страховании. На основе оценки неприятия риска может быть рассчитано нечто вроде страховой премии, которая включается в издержки рискованного проекта, уменьшая его чистую ожидаемую ценность. В зависимости от того, насколько данное конкретное общество склонно избегать риска, уменьшение может превысить 10% или не достичь этой величины, что соответственно определило бы одобрение первого или второго проекта.

На практике учет риска часто осуществляется в более упрощенных формах. Например, избегая оценки вероятностей всех возможных исходов, прорабатывают “пессимистический”, “оптимистический” и “средний” сценарии осуществления проекта. Пусть для двух конкурирующих рискованных проектов *A* и *B* “пессимистические” сценарии дают примерно одинаковую чистую настоящую ценность, “оптимистическим” соответствует незначительное преимущество проекта *A*, а “средним” — весьма заметное преимущество проекта *B*. В такой ситуации есть основания выбрать проект *B*, хотя не исключено, что более полная проработка вариантов исходов побудила бы скорректировать это решение.

12.11

Учет приоритетов распределения

При определении общественных издержек и выгод в основном принято отвлекаться от перераспределительных аспектов деятельности государства и сосредоточивать внимание на оценке того, что приобретает или теряет общество в целом в лице всех своих членов. Издержки и выгоды оцениваются, как правило, с точки зрения критерия Калдора — Хикса, т.е. с позиций приближения к поверхности достижимых полезностей, соответствующей данному ресурсному потенциалу.

Имеется в виду, что перераспределительная политика как бы накладывается на решения, отвечающие принципу эффективности, с одной стороны, используя результаты этих решений, а с другой — определяя ограничения, в рамки которых должны укладываться все проекты, имеющие шансы быть одобренными. Так, если проект, который характеризуется высоким значением чистой настоящей ценности, ведет к последствиям, не согласующимся с принятой политикой

распределения, он может быть либо просто исключен из рассмотрения, либо дополнен специальными перераспределительными мероприятиями, в том числе использующими выгоды от реализации проекта.

Подход, который четко разграничивает экономическую эффективность и распределительные цели, не только привлекателен теоретически, но и часто удобен на практике. Он помогает в том числе отделить задачи аналитиков, описывающих издержки и выгоды, от функций принятия политического решения. Вместе с тем встречаются ситуации, когда принципы распределительной политики желательно с самого начала интегрировать в аналитические процедуры, с помощью которых сравниваются варианты обсуждаемых проектов. Это особенно характерно для проектов, непосредственно включающих решение некоторых перераспределительных задач в состав ожидаемых основных результатов (например, совершенствование медицинской помощи может быть прямо направлено не только на общее повышение ее качества, но и особенно на улучшение обслуживания малообеспеченных граждан).

Аналитики способны интегрировать в свои оценки лишь те приоритеты распределения, которые предварительно четко сформулированы на политическом уровне. На основе одобренных принципов могут быть зафиксированы *относительные веса*, которые придаются выгодам, получаемым той или иной группой потребителей.

Пусть, например, все население разделено на три группы по уровню обеспеченности и для каждой из групп отдельно определена чистая настоящая ценность проекта. Предположим, при этом принимается, что наиболее важны выгоды, извлекаемые малообеспеченными; например, выгоды, достигающиеся средней по обеспеченности группе, оцениваются на 20% ниже, а выгоды, получаемые высокообеспеченными, — на 30% ниже, чем у малообеспеченных. Тогда, чтобы получить оценку проекта с учетом принятых распределительных приоритетов, следует не просто сложить значения его чистой настоящей ценности для отдельных групп, но определить их взвешенную сумму, причем веса в данном случае составляют: 1 — для первой группы, 0,8 — для второй и 0,7 — для третьей.

Ключевые понятия

- Общественные выгоды
- Общественные издержки
- Расчетные (теневые) цены
- Индикаторы достижения целей
- Анализ издержек и результативности
- Анализ издержек и полезности

- Анализ издержек и выгод
- Реальные и денежные экстерналии
- Осязаемые и неосязаемые издержки и выгоды
- Общественная норма дисконта
- Чистая приведенная стоимость проекта

Вопросы к главе

1. В чем состоят различие и сходство в оценке затрат и результатов в частном и общественном секторах?
2. Что представляют собой критерии экономичности, производительности и результативности и какова их взаимосвязь?
3. Для чего и как используются индикаторы достижения целей?
4. Какие задачи решаются с помощью анализа издержек и результативности?
5. В чем состоит специфика анализа издержек и полезности?
6. Чем обусловлена правомерность денежной оценки благ, не являющихся объектами купли-продажи?
7. Как в терминах компенсирующего и эквивалентного изменений, а также потребительского излишка интерпретируется готовность общества платить за оцениваемые проекты?
8. При каком соотношении предельных издержек и предельной готовности платить чистая выгода общественных расходов достигает максимума?
9. Что представляют собой денежные и реальные (технические) экстерналии? Какие из них непосредственно учитываются при анализе издержек и выгод?
10. В чем заключается смысл корректировки рыночных цен на основе принципа альтернативных издержек?
11. На какой основе оцениваются экономия времени и увеличение продолжительности жизни при анализе издержек и выгод?
12. Почему необходимо приведение издержек и выгод к одному моменту времени?
13. Каковы подходы к определению общественной нормы дисконта?
14. Что представляет собой чистая приведенная стоимость проекта?
15. Как учитываются неопределенность и риск при анализе издержек и выгод?
16. Каким образом анализ издержек и выгод способен отражать приоритеты распределения?

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

В предыдущих главах общественный сектор рассматривался как совокупность ресурсов, находящихся в распоряжении единого субъекта, пользующегося монополией на законное принуждение. Однако в действительности государство — это скорее совокупность субъектов, каждый из которых располагает собственными ресурсами. Так, в России наряду с федеральными властями имеются региональные и местные власти, обладающие широкими полномочиями, собственным имуществом и бюджетами. Аналогичная ситуация имеет место в других федеративных государствах, например, в Германии, Канаде, Мексике, США. Даже в унитарных государствах региональным и местным органам присуща некоторая самостоятельность если не в определении источников доходов, то в аллокации расходов бюджетов. По сути, именно способность в определенных пределах распоряжаться ресурсами общественного сектора делает власть территориальных органов реальной.

В то же время решения, принимаемые на общенациональном уровне, существенно влияют на политику территорий, в том числе бюджетную. Это происходит, в частности, потому, что во многих странах, в том числе в России, территориальные бюджеты формируются в большой степени за счет устанавливаемых законом отчислений от общенациональных (федеральных) налогов, а также за счет финансовой помощи из общенационального бюджета.

Таким образом, на практике имеет место сложная система экономических взаимоотношений между властями разного уровня. Объяснить эти взаимоотношения и определить пути их наиболее рационального построения призвана теория *бюджетного* (или так называемого *фискального*) *федерализма*. Данный термин применяется и в отношении стран, которые федерациями не являются. Федерализм в данном случае подразумевает только наличие обособленных региональных звеньев бюджетной системы государства. В той мере, в какой децентрализованное в территориальном разрезе распоряжение общественными ресурсами не сводится к реализации бюджетных полномочий (так, например, регионы могут владеть собственными предприятиями), фискальный федерализм составляет аспект более широкого понятия, а именно *экономического федерализма* — впрочем, аспект наиболее важный, определяющий.

Межтерриториальные экономические отношения неизбежно испытывают влияние многообразных исторических, географических, политических и этнокультурных факторов. Несомненно, не все, что имеет место во взаимоотношениях любой федерации с ее субъектами и местными органами, исчерпывающим образом отражается в моделях и положениях теории бюджетного федерализма. Однако экономическая теория дает возможность выделять те тенденции, которые в наибольшей степени отвечают идее *рационального выбора* форм и степени децентрализации, масштабов самоуправляемых территориальных единиц, механизмов пополнения и расходования их бюджетов. Теория позволяет понять, при каких условиях эти тенденции развиваются и какие факторы способны ограничивать их действие.

13.1

Управленческая децентрализация и экономический федерализм

С позиций экономической науки рассредоточение властных полномочий требует специального объяснения. В самом деле, отказ от монополии на принуждение чреват несогласованностью регулятивных и фискальных решений органов власти разного уровня. Кроме того, содержание дополнительных органов требует, при прочих равных условиях, дополнительных издержек. Какого рода выгоды способны компенсировать эти издержки?

Прежде всего следует указать на преимущества *управленческой (административной) децентрализации*, которая в тех или иных формах используется во всех крупных организациях, например, вооруженных силах, частных фирмах и т.д. Управленческая децентрализация позволяет эффективнее использовать информацию в интересах, представленных главным образом на верхнем уровне иерархической структуры.

Для государственного сектора характерны разнообразные управленческие иерархии, в том числе структурированные преимущественно в территориальном разрезе. Их рациональное построение составляет исключительно важную задачу, однако как таковая она не является специфической для экономики общественного сектора. С точки зрения экономической теории в этом случае имеет место не специфическая проблема федерализма, а один из вариантов проблемы принципала — агента.

Ни в экономическом, ни в правовом, ни в политическом плане федерализм не сводится к административной децентрализации. Это очевидно, если сравнить федеративные отношения с теми формами территориальной децентрализации, которые имеют место во взаимоотношениях руководства вооруженных сил с командующими округами, президентов транснациональных компаний с руководителями их национальных и региональных отделений и т.п. В рамках административной децентрализации территориальные руководители принимают ответственные решения, но действуют непосредственно от имени данной иерархической структуры и в ее интересах, именно ею наделяются полномочиями и ресурсами.

В противоположность этому органы власти субъектов Российской Федерации, штатов США или земель ФРГ представляют интересы избирателей-налогоплательщиков, проживающих на данной территории. Эти органы формулируют *собственную политику* от имени *данного электората* и используют право принуждения, основанное на *собственных законах*, для ее реализации. Данная политика приобретает конкретное выражение в налогах и бюджетных расходах.

Проблема принципала — агента значима, разумеется, и в ситуации федерализма. Однако в роли принципала для территориального органа власти выступает не федеральный орган и даже не общенациональный электорат, а избиратели региона. Так, если региональные выборы приносят победу партии, которая на федеральном уровне находится в оппозиции, территориальный орган власти не только вправе, но и обязан проводить политический курс, существенно расходящийся с курсом федеральных властей. Другой вопрос, что задача при этом решается в рамках *ограничений*, налагаемых федеральными законами, в которых, в идеале, выражена медианная позиция общенационального электората. Степень развития бюджетного федерализма определяется именно мерой таких ограничений в формировании и расходовании средств.

Если пределы самостоятельности крайне узки, т.е. у региональных властей, по существу, нет ресурсов, которыми можно свободно распоряжаться, федерализм лишен экономического содержания. Если же эти пределы широки, возникает проблема согласованности политики территорий и федерации. В принципе, эта проблема разрешима на основе так называемого *субсидиарного подхода*, при котором деятельность властей более высокого уровня *дополняет* деятельность властей более

низких уровней. Имеется в виду, что все задачи, решение которых в рамках отдельной территории технически возможно и не влечет больших потерь с точки зрения экономики на масштабе, должны относиться к исключительной сфере ответственности властей данной территории; что же касается общенациональных властей, то они призваны иметь дело только с задачами, которые на уровне территории не могут быть либо адекватно поставлены, либо эффективно решены. Распределение бюджетных прав, в том числе права устанавливать налоги, при субсидиарном подходе производно от распределения сфер ответственности.

Подобный подход имеет свои преимущества. Однако, как всегда в экономической науке, применительно к нему уместен вопрос о рациональной мере. В своем предельном выражении субсидиарный подход характерен скорее для межгосударственных образований (например, Европейского союза), чем для национальных государств. Очевидно, есть смысл проанализировать, *какие именно проблемы* общественного сектора имеют тот или иной территориальный масштаб и *какие конкретные факторы* благоприятствуют большей или меньшей бюджетной самостоятельности локальных общностей граждан.

13.2

Федерализм и функции государственных финансов

Ключевое значение для бюджетного федерализма имеет вопрос об оптимальных *масштабах общественного выбора*. В силу каких причин и при каких условиях может быть оправданной (т.е. справедливой и эффективной) реализация общественного выбора на уровне территории, а не на уровне государства в целом? Ответ в немалой степени зависит от специфики объектов выбора.

Так, в 1997 г. из общей величины расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на социально-культурные мероприятия 77% приходилось на бюджеты территорий (субъектов федерации и муниципальных образований); в то же время доля территориальных бюджетов в расходах на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности составляла только 23%, а расходы на национальную оборону и международную деятельность полностью финансировались из федерального бюджета. Исключительно на уровне федерации решаются вопросы денежной эмиссии. Общефедеральный характер имеет система пенсионного обеспечения.

Подходя к проблемам федерализма с точки зрения *функций государственных финансов*, следует констатировать, что по отношению к *стабилизационной функции* сосредоточение коллективного выбора на уровне отдельного региона не было бы эффективным. Единство национальной экономики и, в конечном счете, целостность страны предполагают отсутствие внутренних таможенных границ и регионального протекционизма. Поэтому экономика региона является по природе своей открытой, а межрегиональные товарные потоки ограничиваются лишь величинами транспортных и информационных издержек. В этой связи *предельная склонность к импорту* на уровне региона, как правило, значительно выше, чем на общенациональном уровне (в первом случае имеется в виду импорт в том числе из других регионов, а во втором — только из-за границы). Исключения составляют лишь малые по размеру страны, имеющие чрезвычайно тесные интеграционные связи с соседями. В то же время для таких стран, как Россия, различие общенационального и региональных значений предельной склонности к импорту, несомненно, весьма существенно. Соответственно значение мультипликатора для региональной фискальной политики, при прочих равных условиях, ниже, чем для общенациональной.

Отсюда непосредственно следует, что, при прочих равных условиях, *фискальную стабилизационную политику эффективнее осуществлять централизованно*.

Это не означает, что территориальные власти не проводят макроэкономическую политику. Коль скоро они обладают бюджетными правами и пользуются ими на практике, их действия, несомненно, оказывают влияние на макроэкономическую ситуацию. Это относится к территориальным налогам, расходам и заимствованиям. Как показано в параграфе 1.5, практически невозможно реализовать какую-либо из функций государственных финансов, не затрагивая другие. Тщательный учет макроэкономических последствий принимаемых решений — неотъемлемое условие рациональности экономической политики региона, во всяком случае крупного. Если такой учет осуществляется целенаправленно и адекватно, налицо сознательная реализация стабилизационной функции региональных финансов. Однако *потребность* в эффективной макроэкономической политике не является *причиной* бюджетной децентрализации.

В отношении *распределительной функции* общественных финансов вывод не столь однозначен. Территориальные legislatures, отражая волю жителей региона или города, нередко принимают социальные программы, финансируемые за счет региональных и местных налогов. Программы могут предусматривать как прямые выплаты, так и — что встречается особенно часто — разного рода льготы (например, по оплате жилья, пользованию общественным транспортом и т.п.). Одобрение такого рода программ означает, что представления о справедливости, на которых базируется политика перераспределения, имеют своего рода территориальное измерение.

Это может обобщаться двояко. Во-первых, в регионе могут преобладать социально-политические пристрастия, не вполне типичные для всей страны. Так, если население региона настроено несколько более эгалитарно, чем население страны в целом, состав региональной легислатуры окажется, вероятно, относительно более левым, а региональная социальная политика — относительно более активной, чем в других регионах. Во-вторых, жители территории могут в большей степени проявлять солидарность по отношению друг к другу, чем по отношению к жителям других территорий. Так иногда бывает в странах, регионы которых отличаются большим этническим, культурным и экономическим разнообразием. В подобных обстоятельствах избиратели способны иногда предпочесть внутрорегиональную перераспределительную программу общенациональной.

Бюджетный федерализм позволяет делать выбор между общенациональными и территориальными социальными программами, а также между вариантами этих последних. Поскольку выбор диктуется, в конечном счете, различиями в понимании справедливости, он не может оспариваться на основе экономических критериев. Вместе с тем очевидны опасности, связанные с ситуацией, когда внутрорегиональная солидарность значительно сильнее общенациональной, представления о допустимой мере неравенства резко различаются от региона к региону, а важнейшие социальные гарантии действуют преимущественно в региональных границах. Та степень бюджетной децентрализации, которая соответствует подобной ситуации, не была бы фактически востребована при наличии достаточно развитой общенациональной идентичности, а при ее отсутствии столь широкая децентрализация, по-видимому, привела бы в конечном счете к распаду государства.

Как бы то ни было, стабильность общенационального суверенитета предполагает, что основные социальные гарантии действуют на всей территории страны и выражают общенациональную политику распределения как денежных доходов, так и услуг здравоохранения, образования и т.д. Соответственно *ведущая роль в реализации распределительной функции государственных финансов*, как правило, принадлежит *центральной власти*. Вместе с тем ограниченная мера децентрализации в отношении этой функции уместна.

Наибольшие преимущества децентрализация приносит при осуществлении *аллокационной функции* общественных финансов. При определенных обстоятельствах децентрализованное выполнение этой функции в большей степени способно приводить к Парето-улучшениям, чем централизованное.

Когда выгоды от каждой единицы общественного блага получает все население страны, то решения об их производстве, несомненно, должны быть результатами общенационального коллективного выбора. Например, стратегические вооружения предназначены для защиты всех граждан от опасности агрессии. Если в отношении таких вооружений жители одного региона проявляют относительно большую

заинтересованность (готовность платить) чем жители другого, то требуется выработать согласованную позицию, пусть даже она не в равной степени отвечает интересам каждого. Общенациональные органы власти создаются как раз для того, чтобы решать вопросы, затрагивающие интересы граждан независимо от места их проживания.

Однако во многих случаях происходит *локализация выгод*, приносимых общественным благом. При этом состав общественных благ, в которых нуждается население разных городов и регионов, неодинаков. Так, в одном месте для улучшения снабжения питьевой водой требуется бурить скважины, в другом — строить канал, в третьем — создавать очистные сооружения повышенной эффективности. Даже если речь идет об одном и том же виде общественного блага, зачастую каждая его единица потребляется локально. Например, любой город нуждается в освещении, однако оно в отличие от оборонительных систем непосредственно доставляет выгоды только тем, кто находится в данном месте. Значит, решение о том, как лучше освещать город, в принципе, *может быть* принято децентрализованно.

Локализация выгод от общественного блага не всегда приобретает пространственный характер. Границы фактического потребления (восприятия, усвоения) блага бывают не только географическими, но и социальными. Так, радиопередача на иностранном языке представляет смешанное общественное благо для тех, кто знаком с данным языком. Однако там, где нет четкой пространственной границы распространения выгод, труднее справляться с проблемой безбилетника, контролируя доступ к благу. Следовательно, велика опасность того, что децентрализованные решения, касающиеся желательного состава и количества общественных благ, не будут подкреплены децентрализованным финансированием.

Конечно, общенациональные власти выделяют регионам и даже отдельным организациям или группам граждан средства, мобилизуемые в общенациональном масштабе, и обуславливают пути их использования. Однако это само по себе не выражает сущность бюджетной децентрализации как основы экономического федерализма. Фискальный федерализм предполагает хотя бы некоторую долю самостоятельности не только в определении потребностей в общественных благах, но и в изыскании ресурсов для их удовлетворения. Лишь тогда можно говорить о *собственной* бюджетной политике территориального сообщества граждан, которые объединяют часть *своих* средств для достижения выдвигаемых *ими* совместных целей.

Административно-территориальные образования, имеющие собственные органы власти и управления, в принципе, *способны* обладать подобного рода самостоятельностью. Но практически оправданной самостоятельностью является, лишь когда она позволяет лучше удовлетворять потребности в конкретных общественных благах.

Представим себе, что всем гражданам страны свойственна одна и та же функция спроса на освещение улиц. В этом случае оптимальной была бы централизованная разработка соответствующих нормативов. В связи с конкретными особенностями топографии населенных пунктов, а также географическими различиями в уровне издержек федеральные органы могли бы устанавливать не единый для всех численный норматив, а единую методику (алгоритм) расчета, например формулу, в которую подставлялись бы параметры данного города или поселка. Определение локальных нормативов на основе предписанной методики, пусть даже с некоторой ее модификацией, представляло бы собой пример управленческой децентрализации, а не проявление реального экономического федерализма.

Допустим теперь, что население страны делится на три группы, каждой из которых присуща своя, непохожая на другие функция готовности платить за общественные блага. Пусть, однако, при этом во всех регионах и городах три группы представлены в равных пропорциях. В таком случае также не было бы основы для бюджетного федерализма, поскольку один и тот же подход годился бы для любой местности.

Напротив, децентрализация в максимальной степени наполнилась бы реальным содержанием в ситуации, когда группы, однородные по предпочтениям, концентрируются в тех или иных регионах или городах. Тогда самостоятельность территории в принятии решений, касающихся данного локального общественного блага, имела бы такой же смысл, как самостоятельность индивида в выборе частных благ.

Итак, бюджетный федерализм, в принципе, способен быть эффективным, если:

децентрализованно принимаются решения, относящиеся к поставке тех общественных благ, выгоды от которых в основном локализируются на данной территории;

локализацию выгод предполагается в существенной степени совместить с территориальной *локализацией издержек*, иными словами, жители региона берут на себя преимущественную (не обязательно полную) ответственность за финансирование поставки локальных общественных благ;

предпочтения, относящиеся к локальным общественным благам, в большей степени различаются между регионами, чем внутри регионов; иначе говоря, население региона в некотором смысле более однородно, чем население страны в целом.

На практике данные условия могут выполняться в различной мере, и это, конечно, сказывается на степени реализации тех тенденций, которые фиксирует теория фискального федерализма. Тем не менее, чтобы выявить эти тенденции, естественно предположить, что все перечисленные условия удовлетворяются полностью.

Теорема о децентрализации

Представим себе страну, состоящую из двух регионов. Пусть функция спроса на некоторое локальное общественное благо, свойственная жителям первого региона, характеризуется прямой D_1 , а функция, свойственная населению второго региона, — прямой D_2 (см. рис. 13.1). Для простоты предположим, что предельные издержки поставки данного блага постоянны и равны P^* . Если решения принимаются децентрализованно, то первому региону благо будет поставляться в количестве Q_1 , а второму — в количестве Q_2 .

Допустим теперь, что решение принимается централизованно, иными словами, на основе некоторой агрегированной шкалы предпочтений. При одинаковом уровне издержек наличие одной и той же шкалы предпочтений влечет за собой одинаковый уровень поставки блага, например, Q^* . На рис. 13.1 точка Q^* лежит посередине между Q_1 и Q_2 , т.е. общая шкала строится путем простого усреднения региональных предпочтений, однако выводы, которые нам предстоит получить, остались бы верны и при ином ее построении.

В описанной ситуации переход от децентрализованного к централизованному принятию решения влечет за собой потерю полезности для потребителей, характеризуемую площадью заштрихованных треугольников E_1E^*A и E^*BE_2 . В самом деле, если D_1 и D_2 — линии предельных готовностей платить за рассматриваемое благо, то для жителя первого региона увеличение его потребления с Q_1

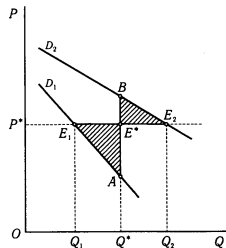


Рис. 13.1

до Q^* эквивалентно сумме, отображаемой площадью фигуры $Q_1E_1AQ^*$, а фактически платить приходится сумму $P^*(Q^* - Q_1)$, которой соответствует площадь прямоугольника $Q_1E_1E^*Q^*$. Аналогично для жителя второго региона уменьшение потребления с Q_2 до Q^* означает потери, характеризующиеся площадью фигуры $Q^*BE_2Q_2$, а расходы снижаются только на $P^*(Q_2 - Q^*)$, что соответствует площади прямоугольника $Q^*E^*E_2Q_2$.

Таким образом, при указанных условиях децентрализация имеет количественно измеримое преимущество. Отметим, что, если бы линии D_1 и D_2 совпадали, то при уровне издержек P^* было бы безразлично, принимается ли решение централизованно или децентрализованно.

Приведенные выше рассуждения представляют собой доказательство *теоремы о децентрализации*. Она формулируется следующим образом: *если бюджетная децентрализация не влияет на уровень издержек, то децентрализованное принятие решений в отношении поставки локального общественного блага либо эффективнее централизованного, либо, по крайней мере, не уступает ему с точки зрения эффективности*.

Теорема о децентрализации дает основания перевести, казалось бы, сугубо политический вопрос о мере реальной самостоятельности территорий в плоскость сопоставления общественных издержек и выгод. Децентрализация обычно требует затрат, по крайней мере административных. Они могут сделать децентрализованную поставку общественного блага более дорогой, чем централизованная. Децентрализация эффективна, если эти конкретные, количественно определенные затраты перекрываются столь же конкретным, количественно определенным выигрышем, который в нашем упрощенном примере изображен площадью заштрихованных треугольников.

Какие факторы влияют, во-первых, на величину выигрыша от децентрализации и, во-вторых, на разницу в издержках между централизованным и децентрализованным вариантами? Рисунок 13.1 позволяет понять, что при прочих равных условиях, преимущества децентрализации тем больше, чем значительнее межрегиональные различия в готовности платить за благо и чем ниже эластичность готовности платить по цене. На рисунке межрегиональные различия обуславливают длину отрезков Q_1Q^* и Q^*Q_2 , а эластичности в точках E_1 и E_2 — высоты заштрихованных треугольников.

Дополнительные издержки, связанные с децентрализацией, возникают прежде всего за счет экономии на масштабе. Централизация и связанная с нею стандартизация зачастую позволяют не только снижать затраты административного характера, но и удешевлять непосредственно производство единицы общественного блага.

Точно количественно соизмерить выгоды и издержки децентрализации на практике вряд ли возможно. Однако знание влияющих на них факторов, имеющих экономическую природу, позволяет более обоснованно решать вопросы, относящиеся, казалось бы, исключительно к сферам политики и конституционного права.

13.4

Гипотеза Тибу

Коль скоро эффективность децентрализованного принятия решений зависит, в частности, от рассредоточения людей с разными вкусами по разным регионам и населенным пунктам, возникает вопрос, способна ли децентрализация сама

порождать механизмы, благоприятствующие такому рассредоточению. Чтобы дать ответ, постараемся прежде всего понять, при каких обстоятельствах индивид демонстрирует уровень своей готовности платить за локальные общественные блага и как, объединившись с другими индивидами, имеющими схожие предпочтения, он оказывается в состоянии реализовать эту готовность. В связи с рассматриваемой проблемой американский экономист Ч. Тибу привлек внимание к процессам миграции и значению того, что иногда называют “голосованием ногами”.

Поясним ход его рассуждений с помощью условного примера. Допустим, что население страны состоит из двух групп, одна из которых больше другой озабочена борьбой с уличной преступностью. Пусть для членов одной группы готовность платить за увеличение числа патрульных машин в расчете на совокупную длину улиц или площадь населенного пункта отражается линией D_1 на рис. 13.1, а для членов другой — линией D_2 . Предположим, что в быстро развивающемся регионе, испытывающем приток населения, имеются два города с практически одинаковыми условиями жизни, но в первом из них 55% жителей составляют “сторонники D_1 ”, а во втором такую же долю составляют “сторонники D_2 ”, ценящие безопасность относительно выше. Если города лишены реальной самостоятельности в определении числа обслуживающих их патрульных машин, различия в предпочтениях жителей фактически не имеют возможности проявиться. Мигранты, прибывающие в регион извне, при выборе конкретного места жительства также не обнаруживают своих предпочтений в отношении рассматриваемого общественного блага.

Но если города приобретают бюджетную самостоятельность и решения принимаются большинством голосов горожан, то в одном из населенных пунктов установится уровень потребления Q_1 при средней оплате с одного жителя (представим ее как целевой налог) в размере P^*Q_1 , а в другом — более высокий уровень Q_2 при более значительной средней оплате в размере P^*Q_2 . Теперь уже прибывающие в регион новые жители в числе прочих факторов будут принимать в расчет различия, с одной стороны, в безопасности, а с другой — в размерах целевого налога, предназначенного для содержания патрульных машин. “Сторонники D_1 ” станут при прочих равных условиях селиться в первом из двух городов, “сторонники D_2 ” — во втором, реализуя таким образом свои предпочтения. Более того, если смена места жительства не связана со слишком существенными издержками, то появится тенденция к переезду части жителей первого города во второй из соображений безопасности, а части жителей второго города в первый — из соображений экономии. В итоге население каждого из городов становится *все более однородным*, и все большее число людей получают общественное благо на *оптимальных для себя условиях*.

Гипотезу Тибу можно сформулировать следующим образом: при наличии большого числа территориальных единиц и интенсивной миграции населения бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшениям, так как она создает

предпочитки для адекватного выявления предпочтений, касающихся локальных общественных благ, и наиболее полной реализации этих предпочтений. В предельном случае механизм, описанный Тибу, работал бы *подобно рыночному механизму*, обеспечивающему достижение Парето-оптимальных состояний: каждый индивид, меняя место жительства, был бы способен подобрать наиболее подходящий для себя набор локальных общественных благ и их “цен” (местных налогов).

Существенно, что при этом по отношению к данным благам была бы решена и проблема *определения индивидуальной готовности платить*, что позволило бы рационализировать налоговую систему. В самом деле, миграция представляет собой индивидуальный выбор, осуществляемый в отношении общественных благ. По существу, идея Тибу состоит именно в том, чтобы применительно к общественным благам найти в реальной действительности (а не в искусственно выстроенных обстоятельствах, как, например, в процедуре Кларка — Гроувса) нечто, противодействующее “растворению” индивидуального выбора в коллективном, что влечет потери экономически значимой информации.

В конечном счете речь идет о *конкуренции* в сфере производства общественных благ. В рамках механизма Тибу территориальные общности конкурируют за привлечение в свой состав дополнительных участников, и экономические последствия зависят от того, насколько совершенен такого рода специфический “рынок”. С этой точки зрения, следует указать три группы факторов, потенциально препятствующих реализации Парето-улучшений.

К первой группе относятся факторы, определяющие специфику смены места жительства как *акта потребительского выбора*. Они обусловлены ограниченностью выбора как такового, высокими транзакционными издержками, а также экстерналиями.

Ограниченность выбора выражается в том, что “ассортимент” предлагаемых мест жительства неизбежно значительно уже, чем ассортимент частных благ, так что параметры общественного сектора вряд ли способны дифференцироваться столь же широко, как потребительские предпочтения.

Зоны потребления различных видов локальных общественных благ не совпадают друг с другом, поэтому нельзя подобрать такой вариант административно-территориального деления страны, который был бы безупречен с точки зрения аллокационной функции общественных финансов. Более того, зону потребления зачастую в принципе невозможно точно очертить, поскольку локализация выгод от общественного блага почти никогда не бывает абсолютной. Например, улучшение охраны общественного порядка в отдельном населенном пункте в какой-то мере влияет на обстановку в целом регионе. Таким образом, для территориальных общностей значимы внешние эффекты, а при очень больших различиях в бюджетной политике территорий может проявиться своего рода проблема безбилетника.

Экстерналии существенны и в том отношении, что издержки смены места жительства не всегда полностью ложатся на тех, кто принимает решение о переезде. В связи с экономией на масштабе отъезд либо приезд большого числа жителей изменяет величину удельных затрат на содержание локальной инфраструктуры, приходящихся на других лиц, проживающих в населенном пункте.

В целом издержки, связанные со сменой места жительства, весьма высоки, причем в их состав входят существенные неденежные компоненты. В частности, ущерб благосостоянию может наноситься утратой привычного окружения, круга общения, климатических условий и т.п.

Каждый из перечисленных факторов ограничивает круг Парето-улучшений, достижимых за счет механизма Тибу. Вместе с тем ряд факторов имеют отношение скорее к классическим провалам рынка, чем к специфическим чертам общественного сектора.

Другую группу образуют факторы, обусловленные характерным для этого сектора *конфликтом между требованиями эффективности и справедливости*. Механизм Тибу подобно рыночному механизму предполагает, что конкурирующие между собой производители (в данном случае территориальные общности как производители локальных общественных благ) интернализуют издержки и выгоды своей деятельности. Между тем бюджетный федерализм не исключает межтерриториальное перераспределение доходов, в том числе налоговых.

Основные локальные общественные блага представляют собой элементы производственной и социальной инфраструктуры, критически важные для обеспечения экономического развития в целом. Территории, на которых обеспечено наиболее эффективное производство таких благ, в долгосрочном плане окажутся, при прочих равных условиях, наиболее преуспевающими. В рамках общенациональной политики перераспределения часть выгод от рациональной политики территориальных властей будет передана жителям других территорий, причем размер этой части зависит от конкретного истолкования справедливости, принятого в данном обществе. Это снижает заинтересованность в достижении соответствия между потребностями в локальных общественных благах и территориальным налогообложением.

Более того, перераспределение осуществляется не между индивидами как таковыми, а между различными звеньями бюджетной системы, территориальные общности могут конкурировать не столько за привлечение дополнительных налогоплательщиков, сколько за дотации и субвенции. С этой целью используются электоральные возможности территорий и те или иные особенности политического устройства государства. В отношении данного фактора правомерна аналогия с погоней за рентой.

Факторы третьей группы связаны с *провалами государства* и обусловлены тем, что конкуренция между территориальными общностями граждан опосредуется политическими и бюрократическими структурами. В силу причин, рассмотренных в гл. 5, интересы политиков и чиновников не тождественны интересам макси-

зации аллокационной эффективности. Факторами, модифицирующими действие механизма Тибу, выступают, в частности, рациональное неведение избирателей и тенденции бюрократического поведения, зафиксированные в модели Нисканена.

Чем больше дает о себе знать каждый из факторов несовершенства межтерриториальной конкуренции, тем меньший потенциал Парето-улучшений обеспечивается на базе сочетания миграции с бюджетной децентрализацией. На деле эти факторы настолько существенны, что дают основание употреблять слово "гипотеза", когда говорится о повышении аллокационной эффективности за счет механизма Тибу.

Эмпирические данные по США, где внутренняя миграция интенсивнее, а межтерриториальное перераспределение слабее, чем во многих других странах, в определенной степени подтверждают гипотезу. Вместе с тем главное состоит в том, что модель Тибу позволяет распознавать процессы прогрессирующего увеличения выгод от децентрализации и обстоятельства, от которых зависит торможение либо ускорение этих процессов. Следует констатировать, что ключевую роль в данном случае играют *характер межтерриториальной конкуренции и интересы ее реальных субъектов.*

13.5

Численность населения и масштабы производства локальных общественных благ

В предыдущем параграфе говорилось о конкуренции территориальных общностей за привлечение дополнительных налогоплательщиков. При прочих равных условиях, увеличение численности граждан позволяет добиться экономии на масштабе при производстве локальных общественных благ. Однако эти блага практически всегда относятся к числу смешанных, и для большинства из них актуальна *проблема переполнения.* Следовательно, рассматривая потребление таких благ, уместно обратиться к теории клубов, о которой говорилось в параграфе 2.6.

Вернемся к использованному в предыдущей главе примеру: в городе создается общественный парк, и надо определить его оптимальный размер. В параграфе 12.5, в котором фигурировал этот пример, о создании парка говорилось только в терминах *общественных издержек и выгод.* Взглянем теперь на ситуацию с точки зрения индивида. При этом для упрощения предположим, что в городе проживают граждане с одинаковыми вкусами.

Для отдельного потребителя, сопоставляющего свои издержки и выгоды, существуют две зависимости: одна определяет *оптимальную площадь парка при данной численности пользователей*, а другая — *оптимальное число пользователей при данной площади парка*. В самом деле, для индивида значим не только вопрос, как лучше удовлетворить потребности тех, кто уже живет в городе (в том числе его собственные), но и насколько желателен приток новых жителей или, наоборот, стабилизация и даже некоторое уменьшение населения города при данном состоянии его инфраструктуры. Оба вопроса касаются, по существу, распределения издержек и выгод, связанных с локальными общественными благами, между налогоплательщиками. Увеличение населения позволяет разделить издержки между большим числом людей, но, вызывая переполнение, заставляет делить также и выгоды.

Оба вопроса должны быть решены *совместно*. В нахождении совместимых оптимальных решений такого рода, собственно, и состоит смысл теории клубов (если отвлечься от характерного для нее акцента на добровольное взаимодействие). Продemonстрируем принципиальный подход к подобным проблемам с помощью рис. 13.2. S — площадь парка, а Y — денежный масштаб. В данном случае в нем измеряются индивидуальные издержки C и индивидуальные выгоды B (это суммарные, а не предельные издержки и выгоды). N — численность жителей, которым предстоит пользоваться парком.

На рис. 13.2 (а) линии C_1 и B_1 показывают, как зависят издержки и выгоды от площади парка при некотором фиксированном значении численности жителей, которое обозначим N_1 . Линии C_2 и B_2 соответствуют зависимостям выгод и издержек от площади при некоторой иной численности населения, которую обозначим N_2 . Если на самом деле число жителей составляет N_1 , то оптимальная площадь парка равна S_1 . Именно при таком значении S предельные издержки и выгоды в данном случае равны друг другу и достигается максимум расстояния по вертикали между кривыми B_1 и C_1 , т.е. разность между выгодами и издержками. Однако

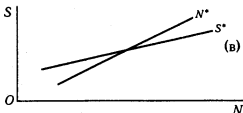
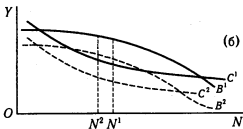
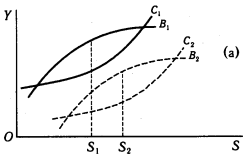


Рис. 13.2

при численности населения N_2 оптимальной оказалась бы площадь S_2 , при которой достигается максимальное значение разности ($B_2 - C_2$). Таким образом, каждому значению N можно, вообще говоря, поставить в соответствие некоторое оптимальное значение площади парка S^* . Эту зависимость отражает линия S^* на рис. 13.2 (в).

На рис. 13.2 (б) показано, как при фиксированном значении S определяется соответствующее ему оптимальное значение N . Линии выгод B^1 и издержек C^1 соответствуют здесь некоторой площади парка S^1 . И издержки, и выгоды индивида при данном количестве локального общественного блага уменьшаются с ростом числа пользователей. Наибольшее расстояние по вертикали между кривыми B^1 и C^1 достигается при численности населения N^1 , которая представляет собой оптимальное значение при заданной S^1 . Издержки C^2 , выгоды B^2 и оптимальное значение численности жителей N^2 соответствуют некоторой иной площади парка, а именно S^2 и т.д.

На рис. 13.2 (в) проведена линия N^* , фиксирующая совокупность оптимальных значений N при различных S . Пересечение линий N^* и S^* отражает существование согласованного оптимального решения обеих рассматривавшихся проблем.

13.6

Доходы территориальных бюджетов

Ресурсную основу бюджетного федерализма составляют доходы территориальных бюджетов. На территориальных уровнях, как и на общенациональном (федеральном) бюджетные поступления формируются в основном за счет налогов.

Структура федерального и территориальных бюджетов в Российской Федерации представлена в табл. 13.1. Поскольку в данном параграфе акцентируется специфика бюджетных прав территорий, налоги в этом случае понимаются узко (в частности, без учета платежей в фонды общественного страхования, не входящие в состав территориальных бюджетов).

Как видно из таблицы, в начальный период становления бюджетного федерализма в России фактические доходы федерального бюджета превышали доходы территориальных бюджетов в 1,2 раза, а к 1997 г. соотношение изменилось до 0,7. Однако это относится к доходам, поступившим в соответствующие бюджеты по завершении межтерриториальных перераспределительных процессов, которые регулируются федеральными законами. Решающую роль в формировании бюджетов территорий играют отчисления от федеральных налогов на доходы граждан, прибыль и добавленную стоимость. При этом за территориальными бюджетами закреплены преимущественно поступления от прямых налогов (подходного и на прибыль), тогда как отличающиеся наибольшей организационной простотой налоги (на добавленную стоимость и внешнюю торговлю, а также акцизы) поступают

Таблица 13.1. Доходы федерального и территориального бюджетов в Российской Федерации, % от ВВП

	1992 г.		1997 г.	
	Федеральный бюджет	Территориальный бюджет	Федеральный бюджет	Территориальный бюджет
Налоговые поступления	17,4	12,6	9,1	12,3
В том числе:				
подходный налог с физических лиц	—	2,4	0,1	2,7
налог на прибыль предприятий	3,6	5,1	1,2	2,6
налоги на имущество	—	0,3	0,0	1,8
налог на добавленную стоимость	8,3	2,8	4,4	2,0
акцизы	0,6	0,6	1,9	0,5
платежи за пользование недрами и природными ресурсами	—	0,6	0,3	1,5
налоги на внешнюю торговлю	3,8	0,0	1,0	0,0
прочие налоговые поступления	1,1	0,8	0,2	1,2
неналоговые поступления	0,3	0,3	1,6	1,1
Безвозмездные перечисления (дотации, субвенции и др.)	—	1,7	—	1,9
Всего	17,7	14,6	10,7	15,3

преимущественно или исключительно в федеральный бюджет. Вместе с тем значительную часть доходов территориальных бюджетов составляют так называемые безвозмездные перечисления (дотации, субвенции, трансферты и средства, получаемые в порядке зачета). Соответствующая доля доходов территориальных бюджетов в целом обнаруживает тенденцию к росту (12,4% в 1997 г. против 11,6% в 1992 г.).

Таким образом, преобладающая часть поступлений территориальных бюджетов в нашей стране непосредственно обусловлена использованием законного права принуждения, принадлежащего Российской Федерации в целом. Это относится как к безвозмездным перечислениям, так и к основным налоговым доходам, закрепленным за территориями. Как результаты общественного выбора, эти два типа

поступлений различаются не столько с точки зрения субъектов, принимавших решения, сколько с позиций сроков, на которые эти решения рассчитывались (впрочем, на практике параметры закрепленных доходов территорий также не являлись стабильными).

Для собирательного обозначения различных форм передачи средств из одних звеньев бюджетной системы в другие будем далее использовать термин “бюджетные гранты”. *Бюджетный грант* имеет место во всех случаях, когда некоторое поступление средств в территориальный бюджет непосредственно обусловлено законным решением, принятым органом власти, не относящимся к данной территории. Бюджетный грант необязательно предполагает межбюджетное перечисление денег (трансферт). Во многих случаях средства, составляющие грант, остаются на территории, на которой собраны.

Вообще говоря, возможны бюджетные гранты, направленные “вверх” или “по горизонтали” бюджетной системы (территория может по своей инициативе ввести налог в пользу общенационального бюджета или другой территории). Однако на практике гранты практически всегда направляются “сверху вниз”. Таким образом, общенациональные и региональные власти содействуют выравниванию условий, в которых осуществляются производство локальных общественных благ и перераспределительные процессы на местах.

Специфические предпочтения, характерные для населения территории, выявляются тем точнее, чем адекватнее ее жители воспринимают *предельные издержки поставки локальных общественных благ*. Бюджетные гранты позволяют непосредственно не увязывать удовлетворение потребностей в локальных общественных благах с ростом налогообложения именно тех граждан, которые, проживая в регионе, потребляют данные блага. В результате возникает избыточное давление в пользу увеличения бюджетных расходов. Поскольку это происходит одновременно на всех территориях, предъявляющих спрос на гранты, то, при прочих равных условиях, возникает тенденция к превышению оптимального уровня совокупного налогового бремени.

В зависимости от соотношения грантов с бюджетными доходами, образуемыми на основе собственной политики территорий, различаются так называемые *американская и германская модели бюджетного федерализма*. Для первой характерно преобладание в бюджетных доходах территории налогов, непосредственно устанавливаемых ее легислатурой. Эта модель благоприятствует гибкости и самостоятельности бюджетной политики, стимулируя повышение аллокационной эффективности. Второй присуща высокая доля бюджетных грантов. Ей соответствует относительно большее единство бюджетной политики в масштабе всей страны и, как правило, более активное перераспределение.

Модели характеризуют именно степень бюджетной самостоятельности территорий, а не сугубо количественные различия в соотношении федеральной и территориальной долей в консолидированном бюджете. Вместе с тем в странах, избравших германскую модель, доля федерального бюджета в суммарных доходах

консолидированного, как правило, относительно выше. Так, в 1990-е гг. она составляла в ФРГ около 60%, а во Франции — более 80% против 50% в США и немногим более 40% в Канаде.

Если судить по данному показателю, Россию можно было бы ошибочно отнести к странам с американской моделью: на федеральный уровень в ней приходится около половины всех бюджетных доходов, причем эта доля в последние годы снижается. Однако преобладающую часть своих доходов территории получают на основе бюджетных решений, принятых на федеральном уровне. В России удельный вес грантов в доходах территориальных бюджетов исключительно велик даже для страны, последовательно использующей германскую модель.

Тем не менее бюджетный федерализм в нашей стране реален, поскольку органы власти субъектов федерации и органы местного самоуправления имеют возможность в определенных пределах принимать независимые бюджетные решения как в области расходов, так и в области доходов. Некоторую роль в этом отношении играет, в частности, налогообложение имущества. За бюджетами субъектов Российской Федерации закреплены налоги на имущество предприятий и на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения, а за местными бюджетами — налог на имущество физических лиц и земельный налог. Как видно из табл. 13.1, в целом налоги на имущество дают почти 12% доходов территориальных бюджетов (или почти 15% их налоговых доходов).

В ряде зарубежных стран именно налоги на имущество, особенно недвижимое, обеспечивают реальную самостоятельность бюджетной политики на локальном (муниципальном) уровне. Недвижимость очевидным образом локализована, что издавна делало ее привлекательным объектом местного налогообложения. При этом пользование строениями и земельными участками тесно корреспондирует с потреблением целого ряда локальных общественных благ, обеспечивающих коммуникации, безопасность, удовлетворительное гигиеническое состояние территории и т.д. Налогообложение недвижимости представляет интерес, помимо всего, еще и потому, что его рассмотрение позволяет уловить специфику перемещения налогового бремени в условиях бюджетного федерализма.

13.7

Перемещение потерь и выгод в контексте бюджетного федерализма

Политическая роль налогообложения недвижимости зависит от того, насколько равномерно она распределена. В этом отношении данный налог имеет принципиально различный характер на территории, где подавляющее большинство

жителей владеет собственными домами, и той, где домовладельцы образуют численно незначительное состоятельное меньшинство. В первом случае налогообложение имущества позволяет поддерживать наглядную связь между выгодами, которые типичный гражданин получает от локальных общественных благ, и размером налога, который он уплачивает. Во втором случае тот же налог воспринимается в первую очередь как инструмент перераспределения. Точка зрения большинства на желательные размеры подобных налогов определяется скорее соображениями справедливости, чем предпочтениями, касающимися локальных общественных благ.

Однако восприятие налога, определяющее политику его применения, зачастую неверно отражает реальное распределение налогового бремени. В частности, даже если обязательства, относящиеся к налогообложению имущества, несут одни лишь наиболее состоятельные граждане, нельзя утверждать, что бремя не перемещается на других членов общества. При этом локальный характер налога способен модифицировать последствия его введения.

Так называемые традиционный и новый взгляды на налогообложение недвижимости различаются в конечном счете именно мерой внимания к межтерриториальному взаимодействию.

Согласно *традиционному взгляду*, налог на недвижимость подобен акцизу. Имеется в виду, что, например, налогообложение жилого дома означает для его потенциального покупателя то же самое, как если бы покупка была обложена акцизом в размере капитализированного налога. Если же дом сдается внаем, то владелец стремится включить сумму налога в состав арендной платы, так же как продавец обычного товара попытался бы включить в цену акциз.

Последствия налогообложения товаров и услуг зависят, как известно, от соотношения эластичностей спроса и предложения. Недвижимое имущество состоит прежде всего из земельных участков и строений. Предложение земли абсолютно неэластично, поэтому в той мере, в какой налог относится к земельной собственности, его бремя ложится на землевладельцев. Однако в той степени, в какой он относится к строениям, предложение высокоэластично, по крайней мере в долгосрочном плане. Ведь масштабы строительства чутко реагируют на изменения рыночной конъюнктуры. Что же касается спроса на строения, во всяком случае на жилье, то он не отличается высокой эластичностью по цене.

Таким образом, в соответствии с традиционным взглядом, бремя налогообложения недвижимости в очень большой степени ложится на *потребителей* жилья. Поскольку в странах с рыночной экономикой расходы на жилье занимают гораздо большее место в бюджете семей среднего достатка, чем в богатых семьях, сторонники традиционного взгляда склонны считать налогообложение недвижимости скорее *регрессивным*.

Так называемый *новый взгляд* на налоги с недвижимости характеризуется, во-первых, перенесением акцента с частичного равновесия на общее и, во-вторых, непосредственным учетом межтерриториальной конкуренции, которая возникает в условиях бюджетного федерализма. В таком контексте налог на недвижимость предстает в качестве формы обложения *капитала*.

Накопленные средства могут вкладываться в недвижимость наряду с другими активами. Когда под влиянием налога недвижимость становится относительно дороже, увеличивается привлекательность иных форм инвестиций, которые в результате поглощают возрастающую долю совокупного капитала. С точки зрения сторонников нового взгляда, имеет место процесс, подобный описанному в гл. 7, когда речь шла о налогообложении прибыли корпораций. В краткосрочном периоде, пока перемещение капитала из налогооблагаемой сферы к иным формам вложений не успевает совершиться, бремя налога несут в основном те лица, на которых непосредственно возложены налоговые обязательства. Однако в среднесрочном периоде бремя распространяется на всех владельцев капиталов, а в долгосрочном последствия зависят от степени открытости экономики.

Коль скоро речь идет не об общенациональном, а о локальном (чаще всего о муниципальном) налоге, экономика соответствующей территории является максимально открытой. Поэтому использованию территориями своих налоговых прав может соответствовать весьма интенсивная миграция капиталов.

Согласно новому взгляду на налогообложение недвижимости оно затрагивает в основном тех, кто направляет значительную часть своих доходов на накопление, т.е. в первую очередь наиболее обеспеченные слои населения. С этих позиций налог представляется *прогрессивным*.

В то же время сфокусировав анализ на миграции капиталов и ее последствиях, легко убедиться, что территория, существенно *опередившая* другие по уровню налогообложения недвижимости, вероятно, будет нести потери в виде уменьшения числа рабочих мест и сокращения налоговой базы. Это чревато ослаблением бюджетной поддержки малообеспеченных, которые чаще всего не располагают возможностями для интенсивной миграции. В итоге бремя чрезмерного по сравнению с конкурирующими территориями налога на недвижимость может лечь главным образом на лиц с низкими доходами. Таким образом, новый взгляд на данный налог также допускает возможность его нежелательных с точки зрения справедливости последствий. Однако это возможно лишь в долгосрочном плане и, главное, при чрезмерной, выходящей за разумные пределы фискальной активности местных властей.

Вопрос о перемещении последствий бюджетной политики имеет универсальный характер и применительно к проблематике федерализма касается не только территориальных налогов, но и, например, бюджетных грантов. Так, если

грант предназначен для субсидирования потребления локального общественного блага, существенное значение имеют характеристики предельных общественных выгод и издержек в сфере производства этого блага.

На рис. 13.3(а) представлено распределение выгод от такого рода гранта при эластичном спросе и неэластичном предложении, а на рис. 13.3 (б) — при неэластичном спросе и эластичном предложении. Q — количество локального общественного блага, MB — предельная общественная выгода, MC — предельные общественные издержки, E_0^1 и E_0^2 — исходные точки равновесия; нижний индекс 0 обозначает состояние до получения гранта, нижний индекс 1 — состояние после его получения; верхние индексы соответствуют первой и второй ситуациям, представленным на рисунке. Легко видеть, что в первом случае большую часть выгод получают производители локального общественного блага, а во втором — его потребители.

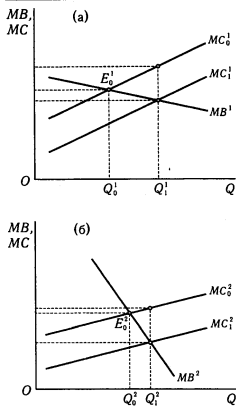


Рис. 13.3

13.8

Аллокационные последствия бюджетных грантов

Рациональное построение межбюджетных отношений предполагает учет конкретных аллокационных последствий всех видов грантов. Такие последствия бывают как намеренными, так и ненамеренными. Для территориальных органов гранты выступают в роли стимулов, модифицирующих их аллокационное поведение.

Если такие органы обладают реальной бюджетной самостоятельностью (пусть и безграничной), для них актуален выбор оптимального соотношения налогов и потребления локальных общественных благ. Бюджетные гранты, изменяя условия выбора, влияют на это соотношение.

Стимулирующее действие гранта зависит от его типа. С этой точки зрения различаются блочные и категориальные гранты, а среди последних в свою очередь выделяются гранты долевого и недолевого.

Блочный грант поступает в полное распоряжение территориального бюджета и может быть использован по усмотрению территориальных органов на любые цели, соответствующие функциям данного звена бюджетной системы. Таковы, например, отчисления от налога на добавленную стоимость и других федеральных налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Категориальным называется грант, направляемый в территориальный бюджет для использования на конкретные цели, которые устанавливаются органом, передающим средства из бюджета более высокого уровня. Так, часть ассигнований из федерального бюджета выделяется регионам для финансирования их участия в реализации общегосударственных программ.

Категориальный грант является *долевым*, если регион обязан дополнять его ассигнованиями из собственных источников на достижение той цели, для которой грант предназначен. Например, общегосударственная программа может предусматривать, что регионы, которые принимают строительство новых шоссе дорог, получают из федерального бюджета средства, покрывающие 50% стоимости этого строительства. Регион вправе обратиться за подобным грантом, только когда он готов тратить и собственные средства на цель, поддерживаемую центральным правительством. Общегосударственный и региональный бюджеты как бы вступают в долю для “приобретения” конкретного общественного блага.

Если этого не происходит, категориальный грант является *недолевым*. Например, предоставление недолевого федерального гранта на улучшение водоснабжения населенных пунктов региона предполагает, что в связи со значимостью экстерналий или требованиями политики распределения федеральный бюджет в полном объеме финансирует создание соответствующих локальных общественных благ, а территориальный бюджет выступает в роли канала, по которому передаются средства.

Долевые гранты бывают как лимитированными, так и нелимитированными. **Долевым нелимитированным грантом** неограниченно возрастает с увеличением степени достижения цели, для которой он предназначен, и ростом целевых ассигнований территориального бюджета. Так, центральное правительство может взять на себя обязательство финансировать половину расходов на строительство дорог независимо от его масштабов. Ограничителем суммарных затрат в этом случае служит только мера готовности населения региона оплачивать вторую половину расходов.

Однако возможен и иной вариант, когда, например, определяется предельная протяженность дорог, в финансировании строительства которых участвует федеральный бюджет, или просто устанавливается предельная сумма ассигнований, на которую вправе рассчитывать регион. В подобных случаях грант является *лимитированным*.

Блочные и недолевые категориальные гранты практически всегда лимитированы. Ведь у их получателей отсутствовала бы заинтересованность удерживать расходы в разумных пределах, если бы ограничения не накладывались фиксированными размерами грантов.

Для региона бюджетный грант играет примерно ту же роль, что социальная помощь для индивида. Блочный грант подобен помощи в форме денежной выплаты, которую получатель тратит на приобретение наиболее привлекательных для него товаров и услуг. Категориальный грант предполагает “натурализацию” помощи. Если он недолевой, то аналогом ему выступает бесплатное предоставление конкретного товара или услуги, а выделение долевых грантов аналогично лимитированному или нелимитированному субсидированию покупок. Естественно поэтому прибегнуть примерно к той же логике рассуждений, с которой мы встречались в гл. 10.

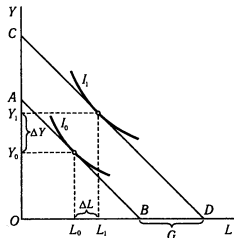


Рис. 13.4

Ограничение CD и кривая безразличия I_1 характеризуют ситуацию, когда регион получает блочный грант в размере G . AB и CD параллельны друг другу, так как подобного рода грант означает, по сути, просто рост совокупного располагаемого дохода жителей региона на сумму G .

При прочих равных условиях, население региона наиболее заинтересовано в получении блочных грантов. Пусть на рис. 13.4 L — затраты на удовлетворение потребностей в локальных общественных благах, а Y — расходы населения региона на частные блага (вклад региона в финансирование общегосударственного бюджета из рассмотрения исключается). Бюджетное ограничение AB и кривая безразличия типичного жителя региона I_0 соответствуют ситуации, когда поставка локальных общественных благ финансируется только за счет налогов, уплачиваемых в регионе по решению его собственных органов, которые, как предполагается, точно отражают предпочтения населения. Бюджетное ограничение CD и кривая безразличия I_1 характеризуют ситуацию, когда регион получает блочный грант в размере G . AB и CD параллельны друг другу, так как подобного рода грант означает, по сути, просто рост совокупного располагаемого дохода жителей региона на сумму G .

Грант позволяет не только увеличить L на сумму $(L_1 - L_0)$, но и, сократив региональные налоги, повысить потребление частных благ на сумму $DY = (Y_1 - Y_0)$. Прирост расходов на общественные блага DL меньше величины гранта (иное означало бы, что частные блага в целом представляют собой "товары низкого качества", потребление которых уменьшается с ростом дохода).

По своему действию бюджетный грант в данном случае является аккордной выплатой. Он не порождает эффекта замещения и связанных с ним потерь эффективности. Очевидно, что такой трансферт предпочтителен, когда надо решать

сугубо *перераспределительные* задачи, выравнивая возможности регионов, но не является подходящим инструментом *воздействия на структуру потребления*.

На рис. 13.5, части которого (а) и (б) различаются положением кривых безразличия, изображено воздействие, которое оказывает на децентрализованные решения *категориальный недолевой грант*. Поскольку категориальный грант выделяется на производство отдельного вида общественных благ, например на водоочистку, L теперь уже обозначает затраты именно на это благо, а Y — расходы на все остальные блага, как частные, так и локальные общественные. Грант в размере G сдвигает исходное бюджетное ограничение AB в положение ACD , так что CD параллельна AB .

Действительно, вся сумма гранта должна быть израсходована на водоочистку, и, следовательно, величина Y не может превзойти A (то значение Y , при котором регион вообще не тратит на водоочистку собственные средства). Если бы после получения гранта расходы L_1 оказались меньше G , то разницу пришлось бы вернуть в дотирующее звено бюджетной системы (горизонтальный отрезок AC). А когда значение L_1 , отвечающее предпочтениям жителей региона, больше, чем G , влияние категориального недолевого гранта, по сути, не отличается от влияния блочного гранта.

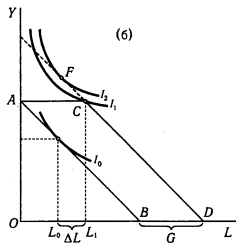
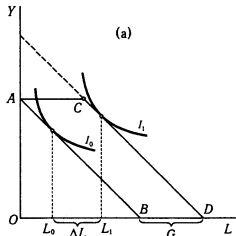


Рис. 13.5

Таким образом, последствия выделения долевого гранта зависят от конкретного характера предпочтений. Если они соответствуют изображенным на рис. 13.5(а) кривым безразличия I_0 и I_1 , то грант оказывается равноценным аккордному бюджетному трансферту, и его категориальный характер фактически не играет роли. Это происходит, когда грантом поддерживается поставка общественных благ, спрос на которые со стороны жителей региона при уровне дохода $A + G$ превышает G . Если же готовность платить за данное благо при этом уровне дохода не достигает G , то предпочтения могут соответствовать кривым безразличия I_0 , I_1 и I_2 на рис. 13.5(б).

В этом случае влияние гранта не сводится к межрегиональному перераспределению. Жителей региона фактически побуждают выбрать значение L , равное G (точку равновесия C), хотя сами они, располагая без ограничений суммой $(A + G)$, поступили бы иначе, предпочтя точку равновесия F , находящуюся на расположенной выше кривой безразличия I_1 .

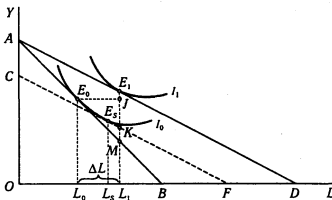


Рис. 13.6

Последствия выделения нелимитированного долевого гранта изображены на рис. 13.6. Символы L , Y , ΔL , I_0 и I_1 имеют те же значения, что на рис. 13.5. Бюджетное ограничение AB под воздействием гранта сдвигается в положение AD так, что BD равно OB . Иными словами, грант обеспечивает половину финансирования L при любом его значении. В этом случае цена (предельные издержки) общественного блага, на которое расходуется L , понижается для жителей региона вдвое при неизменных предельных издержках получения других благ. E_0 — точка равновесия до получения гранта, E_1 — точка равновесия после его получения. CF — касательная к кривой I_0 , параллельная AD . Точке касания E_s соответствует то значение L , при котором разность $(L_s - L_0)$ представляет эффект замещения, а разность $(L_1 - L_s)$ — эффект дохода.

Расстояние по вертикали между прямыми AD и CF соответствует сумме, выплата которой в виде аккордного гранта была бы достаточной, чтобы перейти с кривой безразличия I_0 на I_1 . При этом, однако, прирост L был бы меньшим, чем ΔL на рисунке, ведь не имел бы места эффект замещения. Дабы, не ограничиваясь перераспределением, стимулировать рост потребления конкретного общественного блага, выплачивается грант, превосходящий по своим размерам разность $(A - C)$.

Чтобы убедиться в этом, обозначим буквой J точку пересечения вертикальной прямой E_1L_1 с горизонтальной прямой, проходящей через E_0 и отмечающей исходный уровень Y . Буквой K обозначим пересечение той же вертикали с CF , а буквой M — ее пересечение с AB . Длина отрезка E_0J характеризует увеличение расходов на локальное общественное благо, потребление которого поддерживается грантом. Длина отрезка E_1J отражает увеличение расходов на другие блага. В сумме они, очевидно, соответствуют величине гранта.

Поскольку угол наклона бюджетного ограничения AB составляет 45° (по обеим осям отображаются расходы в одном масштабе), то отрезок E_0J равен отрезку JM на линии E_1L_1 . Следовательно, размер фактически выделенного гранта характеризуется длиной отрезка E_1M , а аккордному гранту соответствовала бы длина отрезка E_1K .

Точка M расположена ниже точки K , потому что все точки кривой I_0 , кроме E_0 , расположены над бюджетным ограничением AB , а линия CF более пологая, чем AB . Длина отрезка KM характеризует *чистые потери*, обусловленные *искажающим действием* рассматриваемого гранта.

То, в какой степени выделение долевого гранта способно стимулировать потребление конкретного общественного блага, определяется эластичностью спроса жителей региона на это благо по его цене (предельным издержкам). В зависимости от свойственных ему предпочтений регион может по-разному реагировать на предоставление одного и того же гранта.

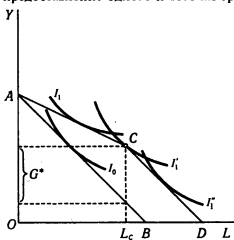


Рис. 13.7

Долевой лимитированный грант представляет собой фактически комбинацию долевого нелимитированного гранта и недолевого категориального гранта. В этом легко убедиться, обратившись к рис. 13.7, на котором символы L , Y , AB и I_0 сохраняют прежние значения. На этом рисунке ACD — бюджетное ограничение с учетом гранта: левее угловой точки C он выплачивается как долевым и, достигнув в этой точке предельного размера G^* , остается на данном уровне при любой величине L , превосходящей L_C . Таким образом, правее точки C он неотличим от аккордного трансферта и соответствует также длине отрезка BD . Линии I_1 , I_1' и I_1'' характеризуют возможные положения кривой безразличия, которую типичный житель региона достигает после выделения гранта (линии пересекаются, поскольку не принадлежат одной и той же карте безразличия).

Типичный житель региона достигает после выделения гранта (линии пересекаются, поскольку не принадлежат одной и той же карте безразличия).

Если предпочтения отражаются линией I_1 , грант действует так же, как нелемитированный. Если они соответствуют линии I_1'' , то, по сути, воспроизводится ситуация, изображенная ранее на рис. 13.5 (а). Если, наконец, для жителей региона характерна кривая безразличия I_1' , то налицо ситуация, которая изображалась на рис. 13.5 (б).

Таким образом, аллокационные последствия любого гранта зависят не только от его типа и величины, но и от конкретных предпочтений жителей региона, в который направляется грант. При недостаточно адекватной оценке характерной для региона готовности платить за общественные блага децентрализованно принимаемые решения могут не совпасть с ожиданиями центральных органов, выделяющих грант. Децентрализация собственно и означает, что решения на деле отражают местные предпочтения, в том числе в отношении использования бюджетных грантов. Таким образом, бюджетный федерализм не только позволяет выявлять локальные особенности спроса на общественные блага и повышать на этой основе аллокационную эффективность, но и вместе с тем требует, чтобы эти особенности непосредственно учитывались в бюджетной политике не одних лишь территориальных, но также и центральных властей.

13.9

Эффект “липучки”

В предыдущем параграфе предполагалось, что использование бюджетных грантов прямо определяется предпочтениями типичного жителя региона, а именно собственными ему нормами замещения частных и общественных благ. При этом условия гранты равноценны помощи, поступающей в денежной или натуральной форме непосредственно индивидам. Например, выделение блочного гранта эквивалентно по своим описанным выше последствиям такому же по величине приросту денежных доходов населения из любого другого источника, в том числе повышению зарплаток.

В данной связи следовало бы ожидать, что на динамику расходов территориального бюджета практически одинаково влияют дополнительно получаемые гранты (во всяком случае, блочные) и повышение собственных доходов жителей. Пропорции, в которых дополнительные средства направляются на приобретение частных и общественных благ, должны были бы, при прочих равных условиях, не зависеть от источника этих средств. Однако эмпирические исследования показывают, что это не так.

Например, в США из 1 долл., дополнительно полученного в виде личных доходов, в среднем не более 10 центов направляется на увеличение расходов территориальных бюджетов; в то же время из доллара прироста блочных грантов

не менее 40 центов идет на эти цели, и только остальная часть обеспечивает рост потребления частных благ за счет относительного снижения территориальных налогов. Естественно предположить, что первый показатель точнее отражает предпочтения основной массы населения. Но тогда получается, что деньги, поступающие в территориальный бюджет в виде грантов, избыточно “прилипают” к общественному сектору, в силу чего пропорция между личными расходами граждан и расходами бюджета отклоняется от оптимума. Это явление получило название *эффекта “липучки”*.

В основе эффекта “липучки” лежит неполное совпадение предпочтений тех, кто на практике наиболее непосредственно влияет на использование бюджетных грантов, с предпочтениями типичного налогоплательщика. В силу уже известных причин работники государственного и муниципального аппарата склонны скорее к увеличению, чем к уменьшению бюджетных расходов. При этом от налогоплательщиков, не располагающих детальной информацией о доходах и расходах бюджета, труднее добиться согласия на повышенное налогообложение их личных доходов, чем на сохранение сложившегося уровня местных налогов при получении гранта.

13.10

Бюджетный федерализм в переходной экономике

В плановой экономике государственный бюджет служил прежде всего составной частью и инструментом реализации единого в своей основе народнохозяйственного плана. Это резко ограничивало возможности бюджетной децентрализации. Дело не только в том, что в расходах — ассигнования общегосударственные источники, а в расходах — ассигнования общенационального (федерального) бюджета. Еще важнее, что бюджеты территорий непосредственно выступали в роли составных частей бюджета страны.

Так, государственный бюджет СССР включал бюджеты республик, в свою очередь объединявшие бюджеты краев, областей и т.д. Основные параметры единого государственного бюджета ежегодно утверждались на союзном уровне, а на долю территорий оставалась главным образом некоторая детализация, причем и ее характер в основном предопределялся политическими и методическими установками центра. Республиканские, краевые, областные и местные бюджеты формировались на основе централизованно разрабатывавшихся нормативов. Такой подход отвечал природе планового хозяйства, в котором высший приоритет безоговорочно отдавался целям, определявшимся на общегосударственном уровне.

В рыночной экономике решаются значение, в принципе, имеют разно-образные, подчас уникальные предпочтения индивидов. Рынок демонстрирует свои достоинства прежде всего в ситуациях, когда потребитель или производитель имеет возможность сделать выбор индивидуально, руководствуясь собственными оценками полезности, и когда улучшение положения данного индивида не сказывается отрицательно на положении других (такова идея Парето-оптимизации). Коллективный выбор предстает в этом контексте как нечто скорее вынужденное, обусловленное специфическими свойствами общественных благ. Чем больше число людей, которым приходится делать выбор совместно, тем вероятнее значительное несовпадение их предпочтений и тем труднее обеспечить адекватное выявление и эффективную реализацию этих предпочтений.

Рассуждая теоретически, для каждого общественного блага желательно как можно точнее определить круг его пользователей, с тем чтобы именно эти люди, с одной стороны, решали, в каких масштабах и каким образом данное благо производить, а с другой — брали на себя финансирование его поставки. Следовать такому принципу — значит использовать преимущества бюджетной децентрализации в ее не только управленческом, но также в экономическом и политическом смысле.

Итак, характеру рыночной экономики в целом адекватен субсидиарный подход к аллокации ресурсов общественного сектора. Элементы такого подхода в той или иной степени стали проявляться во всех постсоциалистических странах. Однако эта тенденция, обеспечивающая повышение аллокационной эффективности в сфере производства общественных благ, объективно вступает в противоречие с требованиями межтерриториального перераспределения.

Конфликт между аллокационным и распределительным аспектами территориальной политики определяет наиболее сложные коллизии бюджетного федерализма вообще, а в странах, переходящих от планового хозяйства к рыночному, данному конфликту свойственна особая острота. Дело в том, что территориальная структура плановой экономики складывалась без учета потребностей в налоговом самообеспечении территорий.

В рыночной экономике такой учет в определенной степени осуществляется спонтанно, поскольку миграция капиталов и населения взаимосвязана с территориальным развитием инфраструктуры и ее налоговым финансированием, равно как и с социальными расходами территориальных бюджетов. В плановом хозяйстве взаимная адекватность производства частных благ, инфраструктуры и социального развития на территории, с одной стороны, не была экономически и политически необходимой, а с другой — частично достигалась не на основе бюджетного федерализма, а с помощью так называемых ведомственных объектов. Жилье, медицинские учреждения, объекты производственной инфраструктуры и коммунального хозяйства зачастую принадлежали предприятиям и обеспечивали прежде всего их нужды; затраты на содержание таких объектов включались в состав издержек предприятий и не проходили через бюджетную систему.

Вообще говоря, плановое хозяйство благоприятствовало утрате связи между налоговой базой территории и условиями жизни на ней. В то же время отсутствие демократии, характерное для стран с плановой экономикой, делало политически возможной такую меру межтерриториальных социальных различий, которую не способны позволить себе, например, страны Западной Европы. Так, при формально равном праве на образование, медицинское обслуживание, современное жилье и т.п. жители Москвы и отдаленных сельских районов СССР, особенно среднеазиатских, фактически находились в условиях разных исторических эпох.

Переход к рыночной экономике и демократии требует как повышения аллокационной эффективности в общественном секторе, так и более справедливого межтерриториального распределения. Для этого необходимо, с одной стороны, развивать реальный бюджетный федерализм, а с другой — вообще говоря, весьма активно использовать бюджетные гранты. Найти компромисс между такого рода противоречивыми требованиями трудно даже для стран Центральной Европы, территории которых относительно невелики, а структура хозяйства во многом сложилась в предвоенный период в условиях рынка и бюджетной децентрализации.

В наиболее сложном положении находится Россия, размещение важнейших производств в которой происходило в специфических условиях социалистической индустриализации, в том числе на основе принудительной миграции. В определенной мере аналогичные проблемы характерны для Китая, однако в этой стране сделан выбор в пользу последовательной экономической децентрализации. Наделение территориальных властей широкой самостоятельностью в экономической области (при ограниченных масштабах приватизации и относительно узких правах руководителей государственных предприятий) — основное направление реформирования государственного сектора в Китае. Это касается не только бюджетной политики, но и различного рода инвестиционной деятельности, государственного предпринимательства. Таким образом, экономический федерализм в Китае на практике значительно шире бюджетного. Реформирование привело к существенному повышению эффективности в государственном секторе, но межтерриториальные различия при этом продолжают в целом углубляться.

В России в 1990-е гг. предпринимались попытки *одновременно* осуществлять реальную бюджетную децентрализацию и активно выравнять различия в развитии общественного сектора, прежде всего в социальной области. Это происходило в условиях экономического спада, причем весьма неравномерного в территориальном разрезе, что, с одной стороны, обостряло проблему выравнивания, а с другой — затрудняло ее решение.

В 1996 г. величина валового регионального продукта на душу населения различалась по субъектам Российской Федерации в 18 раз, а средний размер оплаты труда с учетом социальных выплат — в 11,5 раза. Менее 10% регионов являются чистыми донорами консолидированного бюджета. В свою очередь, на

территории субъектов Российской Федерации весьма велики экономические и социальные различия между муниципальными образованиями, особенно между крупными городами и сельскими районами.

В подобных обстоятельствах радикальное выравнивание экономически недостижимо: на уровне территорий, как и на уровне индивидов, существенны потери от перераспределения, и его оптимальные масштабы определяются в конечном счете так, как было показано в параграфе 9.4. Вместе с тем недостижимо радикальное ограничение бюджетных грантов, которые применительно к ряду территорий составляют условия физического выживания населения. Любое практически реализуемое решение предполагает компромисс между требованиями эффективности и справедливости. Такой компромисс в данном случае политически уязвим, и в нашей стране в 1990-е гг. не удалось обеспечить его недвусмысленность и стабильность.

Вместе с тем неустойчивость компромисса, при которой его конкретные параметры фиксируются во многом лишь бюджетом отдельного года (и он, в свою очередь, выполняется небезупречно), не позволяет надежно определять возможности территориальных властей на перспективу, а следовательно, и область их реальной ответственности за состояние дел на территории. В таких обстоятельствах затруднены как выработка долгосрочной политики, так и контроль со стороны электората.

Стабилизация межбюджетных отношений тесно взаимосвязана со становлением институтов общественного выбора. Смысл и преимущества бюджетной децентрализации определяются способностью государственных и муниципальных органов адекватно отражать предпочтения населения с учетом их территориальной дифференциации. Следовательно, важную роль играют навыки демократического осуществления власти, степень вовлеченности граждан в решение местных проблем и реальная мера влияния избирателей на политику налогообложения и бюджетных расходов.

Формирование эффективно функционирующего общественного сектора, в том числе на уровне территориальных общностей граждан, — одно из решающих условий создания современной высокоразвитой рыночной экономики. Оно требует времени и настойчивых усилий, опирающихся на знание теории и анализ конкретной ситуации в стране.

Ключевые понятия

- Бюджетный (фискальный) федерализм
- Управленческая (административная) децентрализация
- Субсидиарный подход
- Локализация выгод

- Локализация издержек
- Теорема о децентрализации
- Гипотеза Тибу
- Блочный грант
- Категориальный грант
- Долевой нелимитированный грант
- Долевой лимитированный грант
- Эффект “липучки”

Вопросы к главе

1. С каких позиций экономическая теория рассматривает проблемы бюджетного федерализма?
2. В чем заключается специфика субсидиарного подхода к построению системы бюджетного федерализма?
3. При каких условиях бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшениям?
4. Каково содержание теоремы о децентрализации?
5. В чем заключается гипотеза Тибу?
6. Какие обстоятельства ограничивают роль миграции в оптимизации доходов и расходов территориальных бюджетов?
7. Какова роль территорий в реализации функций общественных финансов?
8. В чем состоят особенности так называемых американской и германской моделей бюджетного федерализма?
9. Что такое бюджетный грант?
10. Почему бюджетные гранты делают население региона менее восприимчивым к предельным издержкам поставки локальных общественных благ?
11. На основе каких подходов оцениваются сферы действия налогов на недвижимое имущество?
12. Что представляют собой блочные, категориальные, долевые гранты?
13. Каковы экономические последствия выделения региону блочного гранта?
14. К каким экономическим последствиям приводит получение регионом категориального недолевого гранта?

15. В чем заключаются экономические последствия долевого нелимитированного гранта?
16. От чего зависят последствия выделения региону долевого лимитированного гранта?
17. В чем состоит эффект “липучки”?
18. Какие факторы влияют на развитие бюджетного федерализма в период перехода от плановой экономики к рыночной?
19. Какова специфика условий развития бюджетного федерализма в России в 1990-х гг.?

Краткий библиографический список

- Аткинсон Э., Стиглиц Дж. Лекции по экономической теории государственного сектора: Пер. с англ. М.: Аспект-пресс, 1995.
- Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций. М.: Изд-во Московского университета, 1996.
- Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора: Пер. с англ. М.: Изд-во Московского университета: ИНФРА-М, 1997.
- Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. М.: Наука, 1995.
- Auerbach A., Feldstein M. Handbook of Public Economics. Vol. 1—2. 2nd ed. North-Holland, 1990.
- Barr N. The Economics of the Welfare State. 2nd ed. Stanford University Press, 1993.
- Brown C., Jackson P. Public Sector Economics. 4th ed. Blackwell, 1992.
- Browning E., Browning J. Public Finance and the Price System. 4th ed. MacMillan, 1994.
- Classics in the Theory of Public Finance / R. Musgrave, A. Peacock (eds.). Macmillan, 1967.
- Hyman D. Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy. 3rd ed. The Dryden Press, 1990.
- Layard R., Glaister S. Cost-Benefit Analysis. 2nd ed. Cambridge University Press, 1994.
- Mueller D. Perspective on Public Choice: A Handbook. Cambridge University Press, 1997.
- Mueller D. Public Choice II: A Revised Edition of Public Choice. Cambridge University Press, 1989.
- Musgrave R., Musgrave P. Public Finance in Theory and Practice. 5th ed. McGraw-Hill, 1989.
- Myles G. Public Economics. Cambridge University Press, 1995.
- Public Finance: Theory and Practice in Central European Transition / J. Nemeč, G. Wright (eds.). NISPAcee, 1997.
- Rosen H. Public Finance. 2nd ed. Irwin, 1988.
- Starret D. Foundations of Public Economics. Cambridge University Press, 1991.
- Stiglitz J. et al. The Economic Role of the State. Basil Blackwell, 1989.
- Tax Policy Handbook / P. Shome (ed.). IMF, 1995.

Предметный указатель

- Административные издержки 71
Аккордный грант 186, 249
Аккордный (паушальный) налог 157
Аллокационная функция государственных финансов 27, 332
Анализ издержек и выгод 313
Анализ издержек и полезности 312
Анализ издержек и результативности 311
Аренда 289
Асимметрия информации 20, 138
- Безразличие 120
Бентамианская функция общественного благосостояния 78
Благо, обладающее особыми достоинствами 42
Блочный грант 349
Блочный контракт 297
Бюджет 142
Бюджетный федерализм 327, 328
- Ваучерные системы 294
Взаимозависимость полезностей 275
Внебюджетные фонды 142
Внутренние и внешние издержки принятия коллективного решения 90
Вынужденные расходы 156
- Гибкость налогообложения 161
Гибкость экономического поведения 169, 174
Гипотеза Тибу 337
Государственная некоммерческая организация (учреждение) 302
Государственное предпринимательство 143
- Государственное предприятие 301
Государственное учреждение 302
Государственные доходы 24, 141
Государственные расходы 25, 262
Государственные финансы 24
Государственный служащий 116
Государство 14
Группы специальных интересов 125
- Денежные экстерналии 317
Дестимулирующий эффект перераспределения 71
Дилемма заключенного 49
Долевой лимитированный грант 353
Долевой нелимитированный грант 349
- Единогласное принятие решений 88
- Идеальная точка 102
Избиратель 115
Избирательный стимул 51
Избыточное налоговое бремя 207, 213, 215
Издержки перераспределения 71
Издержки сбора налогов 159
Изыяны государства 137
Изыяны рынка 17
Имплицитное налогообложение 71
Индикаторы достижения целей 310
Искажающие налоги 158
- Категориальный грант 349
Квазирынок 298
Классическая утилитаристская функция общественного благосостояния 78
Клубное благо 58
Коллективные действия 49

Коллективный выбор 86
Компенсирующее изменение 218
Контракт с разделением затрат 297
Контракт с фиксированной ценой 296
Контракт типа “издержки в расчете на услугу” 297
Контракт типа “издержки и объем” 298
Контракт типа “издержки плюс прибыль” 296
Контрактация 289, 292
Контрактная линия 100
Концентрация предпочтений 121
Корректирующий налог 159
Косвенные налоги 144
Критерии оценки налоговых систем 151
Критерий компенсации (критерий Калдора — Хикса) 74

Либертариистская позиция 80
Лимитированные программы общественных расходов 271
Линейный подоходный налог 248
Линия полезностей, достижимых при перераспределении 243
Лоббирование 125
Локализация выгод 333
Локализация издержек 334

Маркированные налоги 144
Медианный избиратель 97
Многомерные альтернативы 98
Модель Нисканена 135
Модель Харбергера 185, 190
Монополия 17, 137
Монополия естественная 18
Монополия легальная 19
Монополия ситуативная 17

Налоги 142
Налоговые льготы 156
Налоговые обязательства 142
Налоговые поступления 142
Налогообложение 24
Негосударственная некоммерческая организация 302
Недостаток информации 20

Неискажающие налоги 157
Неисключаемость в потреблении общественных благ 41
Нелинейный прогрессивный подоходный налог 253
Немаркированные налоги 145
Неналоговые поступления 143
Неосязаемые издержки и выгоды 317
Неприятие риска 277
Несоперничество в потреблении общественного блага 40
Нестрогое предпочтение 92
Неформальный сектор экономики 195
Норма налогообложения 150

Обмен голосами 122
Общественная норма дисконта 322
Общественное благо 40
Общественные выгоды 307
Общественные издержки 307
Общественные расходы 25, 262
Общественный выбор 86
Общественный сектор 24
Объединение рисков 277
Обязательное страхование 262
Оптимальное большинство 91
Оптимальный налог 235
Организационная простота налогообложения 159, 160
Осязаемые издержки и выгоды 317
Относительное равенство налоговых обязательств 152
Отчуждение 121
Охватывающая группа 128
Охватывающий интерес 128

Парадокс голосования 96
Парето-оптимальная налоговая структура 244, 247
Партии 120
Перемещение выгод 266
Перемещение налогового бремени 168
Переполнение 58
Перераспределение 66
Перераспределительная коалиция 128
Побочные выгоды 155

Погона за рентой 130
Политик 116
Политическая партия 120
Политические институты демократии 87
Политический деловой цикл 132
Поляризация предпочтений 122
Потери благосостояния от налогообложения 207
Права собственности 15
Правило Корлетта — Хейга 230, 260
Правило обратных эластичностей 239
Правило Рамсея 236, 239
Предельная величина чистых потерь 231
Предельная готовность платить 43
Представительная демократия 120
Приватизация 288
Принцип “второго лучшего” 80
Принцип платежеспособности 154
Принцип получаемых выгод 153
Проблема безбилетника 49
Провалы рынка 17
Прогрессивный налог 150
Прозрачность налоговой системы 162
Пропорциональный налог 150
Простое большинство 91
Профиль предпочтений 95
Прямые налоги 144

Равенство 70
Равновесие Линдаля 45
Равноценность альтернатив 92
Распределение 66
Распределение позиций избирателей 121
Распределительная функция государственных финансов 27, 331
Рассеяние ренты 131
Расчетные (теневые) цены 308
Рациональное неведение 119
Рациональный выбор 107
Реальные (технические) экстерналии 317
Регрессивный налог 150
Реципиент общественных расходов 266
Решающая коалиция 108
Роулсианская функция общественного благосостояния 78

Селективный стимул 51
Сильная ловушка бедности 71
Сильная ловушка безработицы 71
Симметричное и асимметричное распределение позиций избирателей 121
Система Кондорсе 106
Слабая ловушка бедности 72
Слабая ловушка безработицы 71
Смена собственника 289
Социальная помощь 262
Социальный риск 278
Специальный налог 54
Специфический налог 150
Справедливость 70
Стабилизационная функция государственных финансов 27, 331
Стимулирование частного производства 290
Стимулирующая роль общественных расходов 275
Стоимостной налог 150
Строгое предпочтение 92
Субсидиарный подход 329
Сфера действия налога 168
Сфера действия программы общественных расходов 266
Сфера налоговых обязательств 168

Теорема Мэя 94
Теорема о децентрализации 335, 336
Теорема Эрроу о невозможности 107
Трагедия общности 51

Унимодальное и полимодальное распределение позиций избирателей 121
Управленческая (административная) децентрализация 328
Условие Самуэльсона 49

Фискальная иллюзия 119
Фискальный федерализм 327, 328
Формальный сектор экономики 195
Формы общественных расходов 263
Функции государственных финансов 27, 331
Функция благосостояния Бергсона — Самуэльсона 78

Функция компенсированного предложения труда 224
Функция компенсированного спроса 219
Функция общественного благосостояния 77

Цена Линдаля 45
Цены Рамсея 240
Циклическое голосование 95

Частное предприятие 301
Чистая приведенная стоимость проекта 323

Чистые потери от налогообложения 207
Эквивалентное изменение 218
Эквивалентные налоги 199
Экономика общественного сектора 36
Экономическая нейтральность налогообложения 159
Эксплицитное налогообложение 71
“Эксплуатация больших малыми” 126
Экстерналии 21, 138
Эффект дохода 215
Эффект замещения 215
Эффект “липучки” 354, 355

Сведения об авторе



Лев Ильич Якобсон — известный специалист в области экономики общественного сектора, социальной и экономической политики, член международных научных обществ и редакционных коллегий международных журналов. Доктор экономических наук, профессор, первый проректор Государственного университета — Высшей школы экономики. Автор более 130 публикаций, в том числе трех монографий и двух учебников. Участвовал в осуществлении многих международных исследовательских и образовательных проектов, а также в подготовке ряда федеральных законов и правительственных решений.

Учился и работал в МГУ им. М.В. Ломоносова, где на рубеже 1980—1990-х годов впервые в нашей стране создал современный курс экономики государственного (общественного) сектора. В 1994 г. сформировал и возглавил кафедру государственного управления и экономики общественного сектора Государственного университета — Высшей школы экономики.

Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика: Учебник для вузов. — М.: ГУ ВШЭ, 2000. — 367 с.

ISBN 5-7598-0073-5

Учебник содержит систематическое изложение ключевых идей экономики государственного (общественного) сектора в приложении к политике налогообложения, государственных расходов и закупок, экономического федерализма и т.д. Большое внимание уделено современным методам анализа экономических предпосылок и последствий политических решений. Многие теоретические положения иллюстрируются на конкретном российском материале. Книга построена на базе учебных курсов, которые длительное время читаются автором в Государственном университете — Высшей школе экономики и Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова.

Для студентов экономических вузов, факультетов и специальностей. Может использоваться в системе переподготовки государственных служащих и для самостоятельного изучения лицами, знакомыми с основами микро- и макроэкономики.

УДК 338.242.4
ББК 65.050.9

Учебное издание

Яacobсон Лев Ильич

Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика

Зав. редакцией *Е.А. Рязанцева*

Редактор *Е.Н. Ростиславская*

Корректор *Н.В. Андрианова*

Художественный редактор *А.М. Павлов*

Графика *И.Н. Олимпиев*

Компьютерная верстка *О.А. Корытько, Н.Е. Павлова*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.

Подписано в печать с оригинал-макета 06.07.2000 г. Формат 70×90^{1/16}. Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс. Тираж 5000 экз. Уч.-изд. л. 27,71. Усл. печ. л. 26,91. Заказ № 1328. Изд. № 089

ГУ ВШЭ. 101987, Москва, ул. Мясницкая, 20

Тел.: (095) 921-79-83; 928-92-90; 921-91-92; 928-08-21

Факс: (095) 928-79-31