

Содержание

Предисловие · 11

ЧАСТЬ I. РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ЭКОНОМИКЕ · 19

Глава 1. Введение и основные вопросы · 21

1.1. Введение · 21; 1.2. Роль государства в XX веке · 28;
1.3. Предпосылки повышения роли государства в экономике · 37; 1.4. Возможна ли иная роль государства в экономике? · 50; 1.5. Государственные расходы и «парадокс перераспределения» · 64; 1.6. Заключительные замечания · 72; Литература · 73

ЧАСТЬ II. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОБЗОР · 79

Глава 2. Роль государства в экономике в период перед Второй мировой войной · 81

2.1. Введение к историческому обзору · 81; 2.2. Поярные роли государства · 85; 2.3. Адам Смит и роль государства в экономике · 98; 2.4. Уровень государственных расходов в XIX веке · 118; Литература · 134

Глава 3. Факторы, изменившие роль государства в экономике · 139

3.1. Влияние промышленной революции и реакция на нее · 139; 3.2. Общественная реакция на промышленную революцию · 152; 3.3. Изменение тенденций в интеллектуальной жизни · 157; 3.4. Воздействие политических событий · 163; 3.5. Основные выводы · 171; Литература · 172

Глава 4. Рост государственных расходов и налогообложения в XX веке · 175

4.1. Период от Первой мировой войны до 1960-х годов · 175; 4.2. Период с 1960-х до 1990-х годов · 179; Литература · 197

Глава 5. Роль государства в социальной защите:
исторические вехи · 199

5.1. Введение · 199; 5.2. Социальные законы Бисмарка 1880-х годов в Германии · 211; 5.3. Американское социальное законодательство президентов Рузвельта, Джонсона, Клинтона и Обамы · 215; 5.4. Доклад Бевериджа в Великобритании · 227; 5.5. Кейнс и социальное законодательство · 229; Литература · 233

Глава 6. Глобализация и государственные
расходы · 235

6.1. Введение · 235; 6.2. Глобализация и государственные расходы · 239; 6.3. Анализ взаимосвязи между глобализацией и уровнем государственных расходов · 249; 6.4. Эмпирическая проверка · 255; Литература · 261

ЧАСТЬ III. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И АНАЛИТИЧЕСКИЕ
ВОПРОСЫ · 265

Глава 7. Классификация поведения
государственного сектора в зависимости
от типа государства · 267

7.1. Введение · 267; 7.2. Теория фискальных иллюзий · 268; 7.3. Основные типы государств, выделяемые итальянской экономической школой · 280; 7.4. Основные типы государств по Масгрейву · 289; Литература · 297

Глава 8. Теории добровольного обмена
и общественного выбора · 300

8.1. Введение · 300; 8.2. Теория добровольного обмена · 304; 8.3. Школа общественного выбора · 327; Литература · 340

Глава 9. Североевропейская экономическая теория
фискальной политики · 345

9.1. Введение · 345; 9.2. Экономическая теория фискальной политики · 346; 9.3. Допущения североевропейской теории фискальной политики · 354; 9.4. Позитивная теория фискальной политики · 362; Литература · 364

Глава 10. Инструменты экономической политики и роль государства в экономике · 366

- 10.1. Введение · 366; 10.2. Фискальные инструменты · 375; 10.3. Нормативное регулирование · 380; 10.4. Прочие инструменты · 387; Литература · 400

ЧАСТЬ IV. РЕЗУЛЬТАТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА · 405

Глава 11. Оценка влияния государственных расходов на социально-экономические показатели · 407

- 11.1. Выгоды от увеличения государственных расходов · 407; Литература · 437

Глава 12. Социальная защита в современном мире: количественные аспекты · 438

- 12.1. Введение · 438; 12.2. Промышленно развитые страны · 444; 12.3. Развивающиеся страны · 458; Литература · 462

Глава 13. Роль государства и экономические показатели североевропейских стран · 464

- 13.1. Введение · 464; 13.2. Период до начала 1950-х годов · 467; 13.3. Период с 1950-х по 1980-е годы · 480; 13.4. Период с 1990-х годов по настоящее время · 493; 13.5. Общие выводы · 514; Литература · 518

ЧАСТЬ V. ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ РОЛИ ГОСУДАРСТВА В БУДУЩЕМ · 523

Глава 14. Экономическая роль государства в будущем: заключительные замечания · 525

- 14.1. Введение · 525; 14.2. Факторы, которые могут привести к изменению роли государства в будущем · 530; 14.3. Роль государства и финансовый рынок · 537; 14.4. Налоги и государственные расходы в будущем · 553; 14.5. Роль государства во время катастроф · 560; 14.6. Возрастающая роль государства в предупреждении и ликвидации значительных экстерналий · 563; 14.7. Проблема сложности экономической и налогово-бюджетной политики · 571; Литература · 576

Моему покойному отцу

Предисловие

В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ науке нет более важного вопроса, чем вопрос о роли, которую государство или правительство должно играть в экономике страны. Насколько широкой и глубокой эта роль должна быть в рыночной экономике? Что должно делать государство? Что следует оставить рынку, индивидам и группам граждан? Как государство должно играть свою роль? Какие инструменты использовать? Французский поэт Поль Валери когда-то заметил: «Если государство сильное, оно подавляет нас, если же слабое — мы погибаем». Философы от Платона до Гоббса, Локка, Юма, Руссо и других занимались этим вопросом, рассматривая в основном политическую роль государства. Как и во всех прочих областях человеческой деятельности, секрет решения проблемы состоит в нахождении верного соотношения между всеми факторами. Как заметил президент США Барак Обама во время своей инаугурационной речи, задача состоит в том, чтобы найти правительство, которое хорошо работает.

Но кто определит, каково это верное соотношение? Мало кто будет спорить с тем, что государство должно играть важную роль в современном организованном обществе или что организованному обществу необходимо иметь государство. Более важен вопрос о том, что и как должно делать такое правительство. Как и во многом другом в жизни, проблема заключается в определении оптимальной дозы государственного вмешательства между двумя

возможными крайностями: централизованной плановой экономикой, в которой те, кто считают себя представителями государства, принимают все хозяйственные решения от имени граждан, и идеологией *laissez-faire*, в которой роль государства ограничивается выполнением лишь нескольких базовых или основных функций. Определение этого соотношения и должно стать задачей как всех экономистов, так и всех разумных и мудрых политиков.

Выполняя свои функции, государство использует разные инструменты и средства осуществления политики. Государство пользуется активами, которыми оно владеет или которые получило в наследство, а также теми, что могут быть приобретены на рынке или отобраны у законных владельцев. Оно также собирает налоги с доходов, сделок и имущества граждан и предприятий и субсидирует некоторых из них. Государство занимает и дает в долг, регулирует деятельность частных лиц и предприятий, печатает деньги и использует прибыль от выпуска денег. Государство разрешает или запрещает отдельные виды деятельности, подтверждает профессиональную квалификацию лиц, выполняющих особые функции, таких как врачи, пилоты и адвокаты. И хотя одни из функций государства считаются необходимыми и полезными, в отношении других могут возникать вопросы, так как они кажутся излишними или даже вредными для определенных граждан. Некоторые из них выглядят слишком сильно ограничивающими личную свободу и могли бы быть делегированы рынку, который (при правильном функционировании) был бы способен оказать те же самые услуги по более низкой цене.

Поиск оптимальной экономической роли государства — это важный и сложный вопрос. При этом нельзя считать, что его нынешняя роль в экономике оптимальна. Нынешняя роль стала ответом на определенные поводы к государственному вме-

шательству, в котором больше нет необходимости; более того, нынешняя роль государства могла стать такой из-за ошибочных решений. Также нельзя считать, что роль, которую правительство играло в прошлом, будет оптимальной и в настоящем, так как экономика и общество могли измениться и теперь требуют от государства иного. В некотором смысле роль государства должна постоянно адаптироваться к изменениям. Она должна эволюционировать, приспособливаться к рыночной среде и одновременно влиять на эту среду. При этом она должна изменяться в соответствии с определенными правилами и принципами.

В учебниках экономики и статьях в профессиональных экономических журналах часто пишут, что государственное вмешательство в экономику оправдано в случае провалов рынка. Если происходит сбой рынка или если его можно ожидать, то государство должно вмешаться. Этот принцип составлял основу государственного вмешательства в экономику большую часть прошлого века, особенно в течение его последних 60 лет. Возможно, именно следование этому принципу привело к значительному росту государственных расходов, так как все время обнаруживались все новые предполагаемые провалы рынка. И хотя принцип борьбы с провалами рынка полезен, он не работает в некоторых важных случаях. Во-первых, он не учитывает влияние текущего государственного вмешательства на будущую ситуацию на частных рынках. Во-вторых, этот принцип рассматривает сбой рынка как статичное состояние, а не процесс постоянно идущих изменений, включая те, которые провело само правительство. В-третьих, он определяет провал рынка сугубо формально, игнорируя его более широкие последствия для множества граждан. Наконец, в связи с первым пунктом отметим, что принцип борьбы с провалами рынка не учитывает, что вмешательство государства в экономическую деятель-

ность и попытка подменить рынок часто приводят к возникновению государственной монополии в том секторе или той области деятельности, в которые вмешивается государство. Монополия государства исключает или по крайней мере затрудняет будущее развитие частного рынка и гражданского общества в этих секторах и в экономике в целом. По политическим или бюрократическим причинам правительства часто стремятся подменить рынок, а не исправить его недостатки. Подменив собой рынок (и для выполнения этой функции наняв новых служащих и создав новые законы), правительство часто не желает (или по политическим причинам не может) выйти из этой новой роли.

Подход, основанный на идее провала рынка, не учитывает, что потребность в государственном вмешательстве не бывает неизменной. Частный рынок находится в процессе постоянного развития и изменения, если только этому не препятствует государство. Со временем рынок совершенствуется и становится способен удовлетворять множество потребностей людей. Но так как он становится сложнее, изменяются требования к форме государственного вмешательства. Именно поэтому вмешательство государства может привести к возникновению значительно большего реального или ощущаемого неравенства, чем то, которое, по мнению отдельных людей, должно устраняться с помощью государства. Свободный рынок подобен экологической системе, в которой идет постоянный процесс эволюции и адаптации. Новые технологии, новые методы управления, глобализация и другие изменения значительно повысили эффективность современных рынков и их способность удовлетворять большинство человеческих потребностей, но они также сделали рынки более сложными и (потенциально) менее справедливыми. Это значит, что если правительство сосредоточит усилия на повышении эффективности и обеспечении спра-

ведливости рынков, а не на попытках подменить их по причине предполагаемых провалов рынка, то сможет значительно сократить государственные расходы и налоговое бремя, продолжая предоставлять населению те государственные услуги и общественные блага, эффективно производить которые способно только государство. Однако вопрос справедливости рынка остается. Даже эффективный рынок может давать результаты, которые большинство граждан сочтут несправедливыми. Важность этой проблемы повысилась в последние десятилетия, и на нее часто ссылаются для обоснования государственного вмешательства в экономику.

Наша книга будет интересна и полезна читателю, который хочет разобраться в этой захватывающей и обширной теме. И хотя она едва ли сможет изменить взгляды многих людей на то, что должно делать государство, она поможет начать честное и компетентное обсуждение вопроса. Эта цель особенно важна сейчас, когда финансовый и экономический кризисы 2008–2009 годов и ответная реакция правительства значительно осложнили проведение бюджетно-налоговой политики в будущем, что повышает актуальность и значимость вопроса об эффективности государственного управления.

Чтобы написать такую книгу, как эта, желательно, чтобы автор имел опыт как практической, так и научной работы. Возможно, это нескромно, но автор считает, что у него есть именно такой, необходимый для этой работы опыт. Работая в течение 27 лет на различных должностях в Международном валютном фонде (руководитель Отдела налоговой политики в 1974–1981 годах; директор Управления по бюджетным вопросам в 1981–2000 годах), автор имел возможность наблюдать поведение правительств многих стран мира. В течение 20 лет, которые автор провел в должности директора Управления по бюджетным вопросам, среди сотрудников

управления была, возможно, наиболее высокая концентрация экономистов в области государственных финансов, получивших докторскую степень в лучших университетах мира. В Управлении по бюджетным вопросам также работали многие специалисты в области экономики государственного хозяйствования. Они приезжали на несколько месяцев для работы в качестве приглашенных ученых. В результате управление почти не сталкивалось с какими-либо вопросами или проблемами, для решения которых оно не могло бы найти специалиста. И не было почти никаких вопросов, которые бы не подвергались анализу и обсуждению. В годы своей работы в МВФ автор лично давал рекомендации правительствам примерно ста стран. Это давало ему идеальное положение для наблюдения за тем, как правительства ведут себя в реальности, а не представлениях теоретиков.

Карьере автора в МВФ предшествовали его научная карьера и десятилетний опыт преподавательской деятельности в области государственных финансов. В 2001–2003 годах автор занимал должность заместителя министра экономики и финансов в итальянском правительстве, которая позволила ему увидеть работу правительства изнутри. В эти годы автор написал много работ и участвовал в большом числе конференций, которые были посвящены вопросам налоговой политики и роли государства в экономике.

Благодаря своему уникальному опыту, автор сумел кратко представить узкоспециальные и чисто технические вопросы, которыми часто изобилует научная литература в этой области. Однако все имеющие значение, важные, теоретические вопросы рассматриваются подробно. Сегодня уже доступны и многие другие книги, в которых рассматриваются эти вопросы.

На взгляды автора в области экономики и особенно государственных финансов в течение пяти

десятилетий влияли разные люди, начиная с его учителей, знакомящих его с экономикой государственного хозяйствования. Автор не имеет возможности назвать их всех, но некоторых отметить необходимо. Бег времени неумолим, и многих из них уже нет с нами. Среди них — Герхард Кольм, руководитель дипломной работы автора (о налоге на расходы по Николасу Калдору), Отто Экштейн, руководитель докторской диссертации (о взаимосвязи между личным подоходным налогом и экономическим ростом), и Ричард Масгрейв, рецензент его докторской диссертации, повлиявший на его взгляды в течение многих лет. По стечению обстоятельств все они были эмигрантами, уехавшими из Германии в 1930-е годы.

В 1973–1974 годах, перед приходом в МВФ, автор провел прекрасный год в Италии, в Университете Рима. Часть этого времени автор изучал и собирал работы итальянских экономистов в области государственных финансов, внесших в течение ста предыдущих лет значительный вклад в развитие государственных финансов и писавших о роли государства в экономике. Большую пользу автору принесли обсуждения с профессорами Серджио Стивом, Чезаре Косциани и Джаннино Парравичини и некоторыми из их ассистентов, ставшими позднее известными экономистами. Все эти профессора были известными и влиятельными экономистами. А весь год оказался для автора очень продуктивным и приятным. Он познакомился с новой интереснейшей областью — итальянской *scienza delle finanze* (наукой о финансах) и в частности ее взглядами на роль государства. Этот год очень сильно изменил взгляды автора, которые до этого находились под влиянием англосаксонского взгляда, который был в моде в то время. Работа в Италии частично финансировалась щедрым грантом Банка Италии, и автор хотел бы выразить ему свою запоздавшую благодарность.

Позже автор работал с Людгером Шукнехтом над статьями и книгой о государственных расходах, и влияние этой работы также отражено в соответствующих главах этой книги. А еще несколько работ были написаны вместе с другим коллегой — Хауэллом Зи. Сотрудничество с обоими было очень продуктивным. Наконец, автор выражает благодарность сотрудникам библиотеки Всемирного банка и МВФ и г-же Хесусе Хиларио, которые терпеливо напечатали несколько глав этой книги. Особую благодарность автор выражает своей жене Марии, которая старалась, чтобы во время написания этой книги он отвлекался как можно меньше, и с юмором и доброжелательностью брала на себя все домашние заботы.

Часть I
*Роль государства
в экономике*

Государство существует
не для того, чтобы превращать
земную жизнь в рай, а для того,
чтобы помешать ей окончательно
превратиться в ад.

Николай Бердяев (1874–1948)

Человечество живет не для пра-
вительства, но создало прави-
тельство, чтобы жить.

Эдуард фон Гартман (1842–1906)

ГЛАВА 1

Введение

и основные вопросы

1.1. Введение

ПОЖАЛУЙ, в экономической науке нет более важного вопроса, чем вопрос об экономической роли, которую государство или, если говорить менее точно, правительство должно играть в демократической стране с рыночной экономикой. В последние годы этот вопрос приобрел особую актуальность, так как после каждого экономического и финансового кризиса появляется множество призывов к государственному вмешательству. В качестве обоснования подобного вмешательства в основном приводят принципы кейнсианской экономической теории, то есть необходимости стимулирования слабых экономик. Вместе с тем звучат и призывы усилить либо усовершенствовать государственное регулирование, особенно регулирование финансовых рынков. Если государственное вмешательство осуществляется путем увеличения государственных расходов и повышения налогов, то оно может изменить роль государства в экономике и состояние государственных финансов на годы вперед.

Некоторые специалисты считают, что в определенных странах, в том числе в Соединенных Штатах, государство слишком мало вмешивалось в экономику, особенно в последние годы. Исторические наблюдения и анализ статистических данных по разным странам показывают, что роль государства в экономике со временем меняется. Более

того, никогда и нигде не бывает согласия среди экономистов и среди более широкого круга экспертов в том, какой именно должна быть эта роль. Таким образом, оптимальная роль государства остается постоянной и важнейшей темой дискуссий почти во всех странах, как богатых, так и бедных.

Как обычно, экономисты разработали множество теорий о роли государства в экономике. Так называемые нормативные теории, которые разрабатывались в основном в прошлом веке в Великобритании и Соединенных Штатах, исходят из предположения, что в рыночной экономике возможны *естественные* провалы рынка, которые следует исправлять. Исправлять их должно правительство, цель которого — повысить материальное благосостояние граждан (см., например, следующие работы: Pigou, 1924; Пигу, 1985; Musgrave, 1959; Bator, 1960). Будь рынки «совершенны», не было бы необходимости в *экономической* функции государства, однако оно продолжало бы существовать ради выполнения важных политических и социальных функций, также требующих определенных финансовых ресурсов¹. Но роль государства была бы более пассивной и ограниченной.

Нормативные теории предполагают, что вмешательство государства с целью исправления нарушений в работе рыночных механизмов по своей природе позитивно и что государство способно

1. Впрочем, даже при совершенной работе рынка, в условиях демократии избиратели могут требовать от государства выполнения ряда перераспределительных или иных функций, подобно тому как от управляющих требуют координировать деятельность частных предприятий на конкурентном рынке. См.: Coase, 1937; Коуз, 2007а. Предложенное Коузом объяснение причин существования фирм в условиях совершенного рынка также применимо к правительствам. Координация некоторых видов социальной деятельности силами частных игроков невозможна или обойдется слишком дорого.

исправить такие нарушения административными средствами. Считается, что действующие от имени государства лица, определяющие политику, — добросовестные, мудрые и способные продуктивно работать представители избирателей. Они обладают мудростью царя Соломона, знаниями, собранными в системе *Google*, и добродетелью святых. И поэтому им можно доверить монопольную власть на проведение необходимой *политики*. *Ответственные за проведение политики* не имеют ни личных, ни групповых интересов и работают только в интересах общества; конечно, при этом подразумевается, что такие интересы можно сформулировать. В то же время *бюрократы*, которые руководят проводящими политику учреждениями, действуют подобно компетентным бюрократам Вебера, добросовестно и эффективно выполняя полученные от политиков указания. Вот почему ни на политическом, ни на исполнительном уровнях не возникает никаких проблем «принципал—агент» (Tanzi, 2000).

Теории, основанные на предпосылке о возможности провала рынка, в большинстве своем акцентируют экономическую функцию государства, связанную с выполнением более масштабной задачи по *распределению (аллокации) ресурсов*. Неравномерное распределение дохода в условиях хорошо функционирующего рынка может оказаться результатом сбоя в работе политического механизма, а не провала рынка в его традиционном понимании. Эти теории делают акцент на таких явлениях, как «общественные блага», «блага смешанного типа», «естественные монополии», «экстерналии» и прочие факторы (включая асимметричность информации), которые вызывают сбои в распределительной функции частных рынков. Эти сбои рассматриваются как болезни экономики, а правительство предстает непредвзятым и знающим врачом, который может диагностировать заболевание

и прописать необходимую дозу лекарства, способного устранить проблему. Как следствие, эти теории вменяют в обязанность правительству вмешиваться и устранять провалы рынка.

Ряд провалов рынка, такие как существование исключительно общественных благ и естественных монополий, можно рассматривать как естественные и неизбежные. Это значит, что они составляют внешнюю среду для действий государства. Это допущение принимают большинство нормативных теорий. Однако часть провалов можно предотвратить в реальных рыночных ситуациях полностью или частично, если государство будет с большей силой и эффективностью выполнять *свою регулируемую функцию* — ликвидируя, например, монопольные цены тех монополий, которые не являются естественными, и другие злоупотребления на рынке. Правительство, особенно в США, ранее активно боролось с подобными практиками. Однако недавние события на финансовом и реальном рынках показали важность успешного выполнения государством функции регулирования и контроля в ряде отраслей, а также те проблемы, которые могут возникнуть, если государство не выполняет ее или выполняет неэффективно². Например,

2. Вопрос о том, будет ли государство в состоянии выполнять функцию регулирования, мы рассмотрим позднее. Существует обширная литература, связанная в основном с чикагской экономической школой, в которой оспаривается не только эффективность государственного регулирования, но и сама необходимость такого регулирования. Значительная часть этих работ до недавнего времени посвящалась регулированию промышленных монополий и только небольшая часть — регулированию финансовых и других рынков. Ради исторической правды следует указать, что выводы, сходные с выводами представителей чикагской школы в отношении необходимости государственного регулирования, делали некоторые представители теории *laissez-faire* еще в 1849 г. Аргументы против регулирования монополий, сходные с аргументами пред-

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

e-Univers.ru