

Налоговая и бюджетная политика

ПРАВИТЕЛЬСТВО И РЫНКИ: МЕНЯЮЩАЯСЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РОЛЬ ГОСУДАРСТВА

Вито ТАНЦИ

Танци Вито — Ph. D. (Econ.),
почетный президент Международного института
государственных финансов (IIPF)
(5912 Walhonding Road, Bethesda, MD,
20816, USA).

Аннотация

Книга «Правительство и рынки: меняющаяся экономическая роль государства» впервые в литературе дает исчерпывающую трактовку экономической роли государства в историческом и общемировом контексте. Ее автор задается фундаментальным вопросом: что должно делать государство и что оно пыталось делать в экономической сфере в прошлом и делает в настоящем. Он также размышляет о том, чем государству, вероятно, придется заниматься в будущем. Хотя в последнее время публиковались книги, посвященные нормативной экономической теории, теории общественного выбора, анализу социального государства, социальной защите и т. п., ни в одной из этих работ нет сопоставимой по ширине и глубине трактовки вопроса о том, какая экономическая роль государства сможет в перспективе быть жизнеспособной. Владение несколькими языками позволило автору использовать разнообразные и зачастую малодоступные источники. В исследовании собрано большое количество статистической информации, которая будет полезна ученым и лицам, принимающим политические решения, при обсуждении неизменно актуального вопроса об оптимальной роли государства в экономике. Книга может служить хорошим справочником по вопросам, связанным с аналитическим определением границы между рынком и государством и с выработкой стратегии выхода из бюджетных кризисов нашего времени. Публикуемые фрагменты из первой главы книги дают общий обзор проблемы адекватной роли государства в нынешней исторической ситуации и в обозримом будущем. Автор показывает, что наиболее вероятным развитием событий является уменьшение роли бюджетных инструментов, таких как государственные расходы и налогообложение, общее сокращение перераспределительных функций государства и смещение фокуса в его деятельности в сторону регулирования и адресной помощи наиболее нуждающимся гражданам.

Ключевые слова: экономическая роль государства, бюджетные расходы, налогообложение, государственный долг, бюджетный кризис, провалы рынка, поведенческая экономика.

JEL: H1, H2, H5.

Публикуются фрагменты из книги В. Танци «Правительство и рынки: меняющаяся экономическая роль государства» (Vito Tanzi. Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State. N. Y.: Cambridge University Press, 2011), которая готовится к публикации в Издательстве Института Гайдара [2017].

Перевод с английского А. Рогожкина.

Предисловие

Вэкономической 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? А что следует предоставить решать рынку, частным лицам и группам граждан? Каким образом государство должно исполнять эту 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. Как и во всех иных областях человеческой деятельности, секрет решения проблемы заключается в нахождении верного соотношения между всеми факторами. Как заметил президент Барак Обама во время своей инаугурационной речи, задача 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 оно должно делать. Как это часто бывает в жизни, проблема заключается в определении оптимальной дозы государственного вмешательства, находящейся между двумя возможными крайностями — централизованной плановой экономикой, в которой те, кто считают себя представителями государства, принимают все хозяйственные решения от имени граждан, и экономикой свободной конкуренции, в которой роль государства ограничивается выполнением лишь нескольких базовых, или ключевых, 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 своей политики. Оно пользуется активами, которыми владеет или получило в наследство, которые могли быть приобретены на рынке или отобраны у законных владельцев. Оно также собирает налоги с граждан и предприятий, облагая их доходы, сделки и имущество, и субсидирует некоторых из них. Государство занимает и дает в долг, регулирует деятельность частных лиц и предприятий, печатает деньги и использует доходы, получаемые от денежной эмиссии. Государство разрешает или запрещает отдельные виды деятельности, подтверждает профессиональную квалификацию выполняющих некоторые особые функции лиц, таких как врачи, пилоты и адвокаты. И хотя некоторые из функций государства считаются необходимыми и полезными, в отношении других могут

возникать сомнения, так как они могут выглядеть излишними или даже наносящими вред некоторым гражданам. Некоторые функции могут быть сочтены слишком сильно ограничивающими личную свободу, и их можно было бы делегировать рынку, который при правильном функционировании способен оказать те же самые услуги по более низкой цене.

Поиск оптимальной экономической роли государства является важным и сложным вопросом. При этом нельзя принимать как данность, что его нынешняя роль в экономике оптимальна. Она могла возникнуть в результате событий, в свое время требовавших государственного вмешательства, которое больше не является необходимым, или даже в результате ошибки. 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 иных способов вмешательства. В некотором смысле роль государства должна постоянно адаптироваться к изменениям. Она должна быть эволюционной, приспосабливаться к рыночной среде и одновременно влиять на эту среду. При этом она должна изменяться в соответствии с определенными правилами и принципами.

В учебниках и в статьях, публикуемых в профессиональных экономических журналах, часто пишут, что государственное вмешательство в экономику оправданно в случае «провалов рынка». Если рынок терпит провал или если этого можно ожидать, то государство должно вмешаться. Этот принцип лежал в основе государственного вмешательства в экономику на протяжении большей части прошлого века, особенно шести его последних десятилетий. Возможно, что именно следование этому принципу привело к значительному росту государственных расходов, так как всё время обнаруживались новые (предполагаемые) провалы рынка. И хотя этот критерий может быть полезен, он в некоторых важных случаях не работает. Во-первых, он не учитывает влияние текущего государственного вмешательства на будущую ситуацию на частных рынках. Во-вторых, этот принцип рассматривает провал рынка как статичное состояние, а не как результат динамического процесса постоянно идущих изменений, включая те, что привнесло само правительство. В-третьих, он определяет провалы рынка чисто технически, в то время как для многих людей они могут иметь гораздо более широкое содержание. И наконец, в связи с первым пунктом отметим, что подход на основе провалов рынка не учитывает, что вмешательство государства в экономическую деятельность и попытка подменить рынок нередко приводят к возникновению уже государственной монополии в том секторе или той области деятельности, в которые вмешивается государство. А это часто не позволяет или как минимум затрудняет будущее развитие частного рынка и гражданского общества в этих секторах и в эконо-

мике в целом. По политическим или бюрократическим причинам правительства своими действиями 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 своей новой роли.

Подход на основе понятия провалов рынка не учитывает того, 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 способным удовлетворять множество потребностей людей. Но так как он становится более сложным, требуются уже совсем другие формы государственного вмешательства. Поэтому оно может привести к возникновению значительно большего реального или ощущаемого неравенства, чем то, что, по мнению отдельных людей, должно устраняться с помощью государства. Свободный рынок подобен экологической системе, в которой идет постоянный процесс изменения и адаптации. Новые технологии, новые методы управления, глобализация и другие перемены значительно повысили эффективность современных рынков и их способность удовлетворять большинство человеческих потребностей. Но став одновременно сложнее, рынки также стали потенциально менее справедливыми. Это значит, что если правительства сосредоточат свои усилия на повышении эффективности и обеспечении справедливости рынков, а не на попытках подменить их собой по причине их предполагаемых «провалов», то они смогут существенно сократить свою активность в сборе налогов и в расходовании средств, продолжая заниматься предоставлением публичных услуг и общественных благ населению, что никто, кроме них, не способен делать эффективно. Однако вопрос справедливости рынка снят не будет, так как большинство граждан всё равно могут считать результаты работы даже самого эффективного рынка несправедливыми. Значимость этого вопроса повысилась в последние десятилетия, и он часто используется для обоснования государственного вмешательства в экономику.

Этой захватывающей и чрезвычайно обширной тематике и посвящена данная книга. Надеемся, что читатель найдет ее интересной и полезной. И хотя ей едва ли удастся изменить взгляды всех на то, что должно делать государство, она может дать стимул к честному и компетентному обсуждению. Эта цель представляется особенно важной сейчас, когда финансовый и экономический кризис 2008–2009 годов и реакция государств на него привели к накоплению будущих бюджетных проблем, что делает еще более настоятельной необходимость решения вопроса об эффективном объеме функций государства.

<...>

Глава 1. Общее введение и основные проблемы

<...>

1.2. Роль государства в XX веке

Если бы правительства закладывали в основу своей экономической политики выдвигаемые экономистами теоретические обоснования, то государство играло бы в экономике (по крайней мере там, где применяются традиционные инструменты налогообложения и государственного финансирования) гораздо менее значительную роль, чем та, что оно играло в большинстве стран во второй половине XX века. И тогда бы действовали совсем другие силы. Конечно же, не экономисты принимают решения, определяющие экономическую политику, и винить их за это нельзя. В лучшем случае экономисты могут влиять на решения политиков, которые либо вообще не имеют экономического образования, либо все их знания получены, как когда-то заметил Кейнс, от давно умерших экономистов. На политиков неизбежно влияют их советники, но в еще большей степени — требования избирателей и тех, кто финансирует их избирательные кампании, помогая им своими голосами и ресурсами остаться у власти. Эти требования отражают личные или классовые интересы избирателей и, в свою очередь, могут зависеть от экономической грамотности последних¹. В некоторых странах граждане считают, что правительство способно решить их проблемы, включая и те, что вовсе ему не подконтрольны. В других же странах граждане понимают ограниченность возможностей правительств или даже убеждены, как президент США Рональд Рейган, что правительство само часто бывает проблемой.

В течение XX века роль государства в экономике изменилась очень значительно. Есть основания предполагать, что она продолжит меняться и в XXI веке. Ключевой вопрос состоит в том, как именно это будет происходить. Сохранится ли тенденция к росту государственных расходов и к повышению налогов, которая действовала на протяжении большей части прошлого столетия? Или направление изменится в сторону меньших расходов и более низких налогов? Будет ли правительство и дальше полагаться в основном на бюджетные инструменты (налогообложение и расходы) для достижения своих

¹ Современный избиратель обычно не очень информирован, предпочитая оставаться, по выражению Энтони Дауна, «рационально неосведомленным» [Down, 1957]. Это стало более серьезной проблемой в последние годы, когда начало экспоненциально расти число вопросов, в отношении которых от избирателей ожидается информированность. В то же время особые группы лиц (лоббисты) обладают большим количеством информации и возможностями проталкивать ту или иную политику. Лоббисты имеют значительно больше информации о результатах политики и содержании законов, чем те, кто принимает решения. Таким образом, большую роль начинает играть асимметрия информации.

целей? Или же оно будет применять инструменты экономической политики, включая регулирование и условные обязательства? Как повлияет процесс глобализации на роль правительств *отдельных стран*? Магического кристалла, способного дать нам ответы на эти вопросы, не существует. Мы можем только строить предположения. В этой книге мы сделаем такую попытку, зная заранее, что некоторые взгляды и доводы вызовут несогласие, а ряд представленных аргументов и выводов могут оказаться неверными. В последней главе мы поговорим о роли государства в будущем.

При прогнозировании будущего бывает полезно взглянуть на прошлое и извлечь из него уроки. На знаменитой картине Тициана «Аллегория благоразумия», которая находится в Национальной галерее в Лондоне, есть надпись: «Исходя из опыта прошлого, настоящее действует благоразумно, дабы не повредить будущим поступкам». Однако мы должны быть осторожными и не считать, что тенденции прошлого обязательно сохранятся в будущем. Такое предположение может привести к серьезным ошибкам. Многие считают, что государственные расходы — это нормальная функция государства, и предполагают, что доля таких расходов должна неизбежно возрастать в будущем, как больше века тому назад предполагал влиятельный немецкий экономист Адольф Вагнер (эта тенденция получила название «закона Вагнера»).

По сегодняшним меркам в начале XX века доля государственных расходов (и налогов) в национальном доходе была невероятно низкой. В конце века роль государства стала огромной, особенно в «социальных государствах» (*welfare states*) — странах, по-прежнему считавших себя рыночными экономиками². И совсем неочевидно, что роль государства в конце XX века была более правильной и естественной, чем та, что государство играло в начале века, даже если такое мнение, вероятнее всего, будет преобладать. Финансовый и экономический кризис 2008–2009 годов показал, что, несмотря на громадное расширение роли государства, некоторые фундаментальные функции государства или не осуществлялись вовсе, или осуществлялись очень плохо.

Доля государственных расходов в валовом внутреннем продукте (ВВП), или в национальном доходе, выросла во многих промышленно развитых странах примерно с 10% в 1870-е годы до 40% в последнее время, а в некоторых европейских странах — и до более высоких значений (табл. 1.1). Значительная часть этого роста приходится на десятилетия после Второй мировой войны и особенно на 1960-е годы. Рекордными темпами доля государственных расходов (и налогов)

² Великолепное изложение истории возникновения социального государства содержится в: [Ritter, 1996]. Статистические данные о росте государственных расходов в промышленно развитых странах в течение века содержатся в: [Tanzi, Schuknecht, 2000].

Т а б л и ц а 1.1

Рост государственных расходов, 1870—2007 годы (% от ВВП)

Страна	Конец XIX века (около 1870 года) ^а	Перед Первой мировой войной (1913)	После Первой мировой войны (1920)	Перед Второй мировой войной (1937)	После Второй мировой войны					
					1960	1980	1990	1996	2002	2007
Правительство всех уровней за все годы										
Австралия	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	35,9	35,6	34,9
Австрия	10,5	17,0	14,7 ^б	20,6	35,7	48,1	38,6	51,6	51,3	48,0
Канада	—		16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	44,7	41,4	39,3
Франция ^с	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	55,0	53,6	52,6
Германия	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	49,1	48,5	43,9
Италия	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	53,4	52,7	48,0	48,5
Ирландия ^д	—		18,8	25,5	28,0	48,9	41,2	42,0	33,5	36,4
Япония	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	35,9	39,8	36,0
Новая Зеландия ^б	—		24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7	41,6	39,9
Норвегия	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,9	49,2	47,5	40,9
Швеция	5,7 ^б	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	64,2	58,3	52,6
Швейцария	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4	34,3	35,4
Великобритания	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	43,0	41,1	44,6
США	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	32,8	32,4	34,1	36,6
В среднем	10,8	13,1	19,6	23,8	28,0	41,9	43,0	45,0	43,5	42,0

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 1.1

Страна	Конец XIX века (около 1870 года) ^а	Перед Первой мировой войной (1913)	После Первой мировой войны (1920)	Перед Второй мировой войной (1937)	После Второй мировой войны					
					1960	1980	1990	1996	2002	2007
Центральное правительство в 1870–1937 годах, правительство всех уровней в остальные годы										
Бельгия	—	13,8	22,1	21,8	30,3	57,8	54,3	52,9	50,5	48,8
Нидерланды	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,8	54,1	49,3	47,5	45,9
Испания	—	11,0	8,3	13,2	18,8	32,2	42,0	43,7	39,9	38,7
В среднем	9,1	11,3	14,6	18,0	27,6	48,6	50,1	48,6	46,0	44,5
Итого, в среднем	10,7	12,7	18,7	22,8	27,9	43,1	44,8	45,6	43,9	42,4

Примечания:

^а Либо ближайший к этой дате год, за который доступна информация. Данные за период до Второй мировой войны на основе ВВП или чистого национального продукта (вместо ВВП).

^б Данные по центральному правительству за соответствующий год, Новая Зеландия: 1960–1970 и 1994–1995 = 1996.

^в Данные за 1996-й и 2002 годы: расчеты проведены в соответствии с маастрихтским определением и показывают меньшую величину, чем опубликованная национальным статистическим агентством *INSEE*.

^г Данные за 1995 год вместо 1996 года из-за пропуска в статистических данных.

Источник: [Tanzi, Schuknecht, 2000] с изменениями, произведенными автором на основе информации ОЭСР.

в ВВП увеличивалась в период между 1960-ми и серединой 1990-х годов. К концу XX века многие люди получали значительную часть или даже весь свой располагаемый доход от правительства.

Рост государственных расходов в XX веке, особенно во второй его половине, был вызван в основном взятыми на себя правительствами многих стран обязательствами финансирования программ государственных пенсий, здравоохранения, обязательного образования, строительства жилья, оказания помощи многодетным семьям, поддержки государственных и частных предприятий, а также выплаты пособий безработным, старикам, молодежи, инвалидам и т. д. Следует отметить, что большинство этих новых обязательств касались определенных категорий граждан в целом, а не только тех, кто был беден. В начале же XX века государство почти не тратило средств на такие программы (табл. 1.2). Соответственно, во многих странах государство заменило собой рынки и частную деятельность, утверждая, что таким образом обеспечивает соблюдение общественных интересов. А граждане, которые привыкли рассчитывать на такого рода программы и на рабочие места в государственном секторе, стали рассматривать эту новую функцию государства как нечто нормальное и даже необходимое. В результате появились многочисленные сторонники такой роли государства. Как сказал Джордж Бернард Шоу: «Правительство, которое берет у Петра, чтобы дать Павлу, может всегда рассчитывать на поддержку Павла».

Своего рода финансовая иллюзия в сочетании с отсутствием надежной информации и пропагандой со стороны официальных или иных организаций, включая профсоюзы государственных служащих, способствовали формированию мнения о том, что расширенная роль государства эффективна, полезна, способствует росту благосостояния и что гражданам без нее будет значительно труднее. Большинство людей видели выгоды, получаемые от государственных расходов, но не всегда замечали связанные с ними издержки — высокие налоги, которые они платили, чтобы осуществлялось финансирование программ предоставления помощи, высокий государственный долг и неэффективность, которая часто характеризовала государственные программы³. В случае предоставления государством бесплатных или почти бесплатных услуг граждане обычно считали такое положение выгодным. Поведенческая экономика продемонстрировала, как трудно бывает отказаться от того, что предлагается бесплатно, даже если это бесплатное имеет свою реальную, но не всегда осознаваемую цену [Ariely, 2008. Ch. 3]. Как пишет Ариели, порой «бесплатные

³ В США и некоторых других странах независимые некоммерческие научно-исследовательские организации («мозговые центры») предоставляли информацию, которая позволяла делать более объективную оценку государственных программ. Однако действительно независимые «мозговые центры» стали редким явлением в современном мире.

Т а б л и ц а 1.2

Социальные трансферты в процентах от ВВП в отдельных странах — членах ОЭСР, 1880—1995 годы

Страна	1880 ^а	1890 ^а	1900 ^а	1910 ^а	1920 ^а	1930 ^а	1960 ^б	1970 ^б	1980 ^б	1990 ^с	1995 ^с
Австралия	0	0	0	1,12	1,66	2,11	7,39	7,37	12,79	10,90	14,84
Австрия	0	0	0	0	0	1,20	15,88	18,90	23,27	23,43	21,39
Бельгия	0,17	0,22	0,26	0,43	0,52	0,56	13,14	19,26	30,38	22,45	27,13
Канада	0	0	0	0	0,06	0,31	9,12	11,80	14,96	12,90	18,09
Дания	0,96	1,11	1,41	1,75	2,71	3,11	12,26	19,13	27,45	26,44	30,86
Финляндия	0,66	0,76	0,78	0,90	0,85	2,97	8,81	13,56	19,19	18,32	31,65
Франция	0,46	0,54	0,57	0,81	0,64	1,05	13,42	16,68	22,55	22,95	26,93
Германия	0,50	0,53	0,59	Н. д.	Н. д.	4,82	18,10	19,53	25,66	20,42	24,92
Греция	0	0	0	0	0	0,07	10,44	9,03	11,06	8,67	14,43
Ирландия						3,74	8,70	11,89	19,19	16,20	18,30
Италия	0	0	0	0	0	0,08	13,10	16,94	23,24	17,10	23,71
Япония	0,05	0,11	0,17	0,18	0,18	0,21	4,05	5,72	11,94	10,48	12,24
Нидерланды	0,29	0,30	0,39	0,39	0,99	1,03	11,70	22,45	28,34	26,94	25,70
Новая Зеландия	0,17	0,39	1,09	1,35	1,84	2,43	10,37	9,22	15,22	16,22	18,64
Норвегия	1,07	0,95	1,24	1,18	1,09	2,39	7,85	16,13	20,99	18,50	27,50
Швеция	0,72	0,85	0,85	1,03	1,14	2,59	10,83	16,76	25,94	12,97	19,01
Швейцария	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	1,17	4,92	8,49	14,33	Н. д.	18,87
Великобритания	0,86	0,83	0,55	1,38	1,39	2,24	10,21	13,20	16,42	11,43	13,67
США	0,29	0,45	0,17	0,56	0,70	0,56	7,26	10,38	15,03	21,36	22,52

Примечания:

^а Социальные выплаты, пособия по безработице, пенсии, здравоохранение, жилищные субсидии. Без субсидий на образование.^б Старая серия ОЭСР.^с Новая серия ОЭСР.

Источники: [Lindert, 2002. P. 186; OECD, 1985].

услуги оказываются самыми дорогими услугами». Эффект нулевой цены бывает очень сильным, и особенно силен он в случае государственных программ. Он приводит к повышению спроса до значительно более высокого уровня, чем был бы достигнут при реализации платных альтернатив.

Чтобы играть свою расширившуюся роль, государство нуждается в значительно большем количестве финансовых ресурсов, чем ему требовалось в прошлом. Поэтому ставки налогов и уровни налогообложения резко повышаются (табл. 1.3).

Необходимые ресурсы государство получает с помощью налогов, но не только их. Повышение налогов обычно сопровождается ростом государственного долга. Налоговые системы реформировались путем введения новых, высокодоходных для государства налогов, таких как глобальный и прогрессивный подоходный налог, налог на добавленную стоимость и социальный налог, а также более интенсивного применения старых налогов. Рост доли заработной платы в национальном доходе, который происходил в течение большей части XX века (за исключением последних лет, когда эта тенденция стала ослабевать, а затем сменилась на противоположную), облегчил увеличение налоговых сборов. А левые настроения в среде интеллектуалов, преобладавшие в течение нескольких десятилетий, обеспечивали идеологическую поддержку для расширения роли правительств.

Т а б л и ц а 1.3

Налоговые поступления в бюджет, 1960–2008 годы (% от ВВП)

Страна	1965	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2007	2008
Канада	25,7	32,0	32,5	35,9	35,6	35,6	33,4	33,3	32,2
Мексика	Н. д.	Н. д.	17,0	17,3	15,2	16,9	19,1	18,0	21,1
США	24,7	25,6	25,6	27,3	27,9	29,9	27,3	28,3	26,9
Австралия	21,0	25,8	28,3	28,5	28,8	31,1	30,8	30,8	Н. д.
Япония	18,2	20,9	27,4	29,1	26,8	27,0	27,4	28,3	Н. д.
Южная Корея	Н. д.	15,1	16,4	18,9	19,4	23,6	25,5	26,5	26,6
Новая Зеландия	24,0	28,5	31,1	37,4	36,6	33,6	37,5	35,7	34,5
Австрия	33,9	36,7	40,9	39,6	41,2	42,6	42,1	42,3	42,9
Бельгия	33,1	39,5	44,4	42,0	43,6	44,9	44,8	44,9	44,3
Чехия	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	37,5	35,3	37,5	37,4	36,6
Дания	30,0	38,4	46,1	46,5	48,8	49,4	50,7	48,7	48,3
Финляндия	30,4	36,5	39,7	43,5	45,7	47,2	43,9	43,0	42,8
Франция	34,1	35,4	42,8	42,0	42,9	44,4	43,9	43,5	43,1
Германия	31,6	34,3	36,1	34,8	37,2	37,2	34,8	36,2	36,4
Греция	17,8	19,4	25,5	26,2	28,9	34,1	31,3	32,0	31,3
Венгрия	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	41,3	38,0	37,2	39,5	40,1
Исландия	26,2	30,0	28,2	30,9	31,2	37,2	40,7	40,9	36,0
Ирландия	24,9	28,7	34,6	33,1	32,5	31,7	30,6	30,8	28,3
Италия	25,5	25,4	33,6	37,8	40,1	42,3	40,9	43,5	43,2
Люксембург	27,7	32,8	39,5	35,7	37,1	39,1	37,8	36,5	38,3

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 1.3

Страна	1965	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2007	2008
Нидерланды	32,8	40,7	42,4	42,9	41,5	39,7	38,8	37,5	Н. д.
Норвегия	29,6	39,2	42,6	41,0	40,9	42,6	43,5	43,6	42,1
Польша	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	36,2	32,8	33,0	34,9	Н. д.
Португалия	15,9	19,7	25,2	27,7	31,7	34,1	34,7	36,4	36,5
Словакия	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	33,8	31,8	29,4	29,3
Испания	14,7	18,4	27,6	32,5	32,1	34,2	35,8	37,2	33,0
Швеция	35,0	41,2	47,3	52,2	47,5	51,8	49,5	48,3	47,1
Швейцария	17,5	23,9	25,5	25,8	27,7	30,0	29,2	28,9	29,4
Турция	10,6	11,9	11,5	14,9	16,8	24,2	24,3	23,7	23,5
Великобритания	30,4	35,2	37,6	36,1	34,0	36,4	35,8	36,1	35,7
Все страны ОЭСР	24,2	29,4	32,7	33,8	34,8	36,0	35,7	35,8	Н. д.

Источник: OECD, Revenue Statistics, 1965–2008 / Statistiques Des Recettes Publiques, 1965–2008 (2009).

Новые программы расходов имели в качестве заявленной или подразумеваемой цели снижение экономических рисков для большинства граждан, а не коррекцию провалов рынка или открытое перераспределение расходов. Примерами рисков, которые могут приводить к снижению реальных доходов граждан или не позволять им расти, были неграмотность, недостаточный уровень образования или профессиональной подготовки, тяжелое заболевание, старость, инвалидность, потеря работы, большое число детей или материально зависимых лиц. В некоторых странах к этим рискам были отнесены также пол и этническая принадлежность, что привело к проведению особой экономической политики поддержки отдельных групп — положительной дискриминации (*affirmative action*). Расширенные функции правительства имеют целью снижение рисков для большинства граждан до уровня ниже того, что имел бы место без вмешательства правительства. Для того чтобы добиться такого снижения рисков, были введены новые программы. При этом нередко получалось так, что новые программы начинались скромно и без размаха, и от них выигрывала только небольшая группа лиц. Однако со временем программы становились всё более щедрыми и распространялись на новые группы лиц. Такой процесс характерен для многих программ, и его следует считать основной причиной роста государственных расходов. Его можно даже считать основным законом изменения объемов государственных расходов. Одновременно критерии, соответствие которым давало гражданам право на участие в программах поддержки, последовательно ослаблялись, что только увеличивало стоимость этих программ. То же самое происходило и с программами выплаты пенсий по инвалидности во многих странах, и с программой поддержки детей на иждивении, принятой в США в рамках Нового курса, до ее реформирования в 1990-е годы.

1.3. Предпосылки повышения роли государства в экономике

Усиление государственного вмешательства основывалось на двух положениях, которые, однако, нигде не были прямо выражены или признаны. Первое из них и, возможно, самое важное заключалось в том, что *обычные граждане недальновидны*. Будучи предоставленными самим себе, они ни по отдельности, ни совместно не предпримут никаких действий, чтобы защитить себя и свои семьи от экономических рисков. Они не будут откладывать себе на старость, не будут посылать детей в частные школы за свои деньги и не будут страховать себя (или накапливать какие-либо активы) на случай болезни, безработицы и других неприятностей⁴. Во-вторых, частные организации, включая благотворительные и религиозные, не смогут удовлетворять нужды граждан на желательном уровне даже если бы они захотели это сделать. Предполагалось, что государство сделает это лучше. Именно эти две посылки обосновывали патерналистскую и существенно более широкую роль государства в экономике.

В процессе феноменального роста государственных расходов в промышленно развитых странах во второй половине XX века по сравнению с первой государство превратилось в огромную страховую компанию и посредника для своих граждан. Этой де-факто страховой компании граждане платили страховые взносы в виде высоких налогов, а взамен получали бесплатные или субсидируемые государственные услуги. Как сказал шведский министр здравоохранения и социального обеспечения, «основной принцип нашей модели состоит в том, что каждый делает взнос через налоги и каждый получает что-то обратно». Однако из-за того, что граждане не всегда хорошо понимают взаимосвязь между уплаченными налогами (ценой) и полученными услугами (выгодой), у некоторых из них возникает представление, что они получают бесплатные публичные услуги или услуги с нулевыми издержками⁵. Эта взаимосвязь, конечно, касается *всех* граждан, а не каждого *в отдельности*. Для конкретных граждан взаимосвязь между уплаченными налогами и полученными выгодами была и остается не слишком тесной. Более того, эта взаимосвязь не является случайной. В условиях этого навязанного социального контракта, сторонами которого они по необходимости являются, некоторые граждане получают или теряют больше, чем другие. Например,

⁴ В этой связи следует упомянуть (хотя это должно быть и так очевидно), что тот факт, что государство может выполнять эту функцию, не увеличивает объем ресурсов, доступных в стране для противодействия этим рискам. В более долгосрочной перспективе государственное вмешательство может привести даже к сокращению доступных в стране ресурсов.

⁵ Концепция налоговой цены имеет довольно долгую историю. Она была четко сформулирована в работах итальянских экономистов и финансистов, таких как Антонио де Вити де Марко, больше века назад, когда налоги и государственные расходы были еще низкими (см. также: [Myrdal, 1954. Ch. 7]).

те, кто благодаря здоровому образу жизни имеет лучшее здоровье или кто решил иметь меньше детей, в конечном счете субсидируют тех, кто менее здоров и у кого больше детей. А те, кто учился в государственных университетах, делали это за счет тех (часто более бедных) семей, которые в них не учились. Таким образом, перераспределение бывает не только вертикальным, идущим в направлении сверху вниз, но и горизонтальным⁶. Предполагаемое снижение рисков для одних обернулось большими затратами для других. К такому горизонтальному перераспределению в некоторых странах относятся терпимее, чем в других. И оно часто оказывается менее справедливым, чем вертикальное перераспределение.

Некоторым людям удастся манипулировать системой и обманывать ее к своей выгоде. Они уклоняются от налогов; получают пособия, ничего не делая; занимаются теневой экономической деятельностью, тем самым уходя от налогообложения и регулирования и одновременно получая пособия по безработице; симулируют заболевания; получают оплачиваемые отпуска по болезни; симулируют или преувеличивают инвалидность; бездельничают на государственных рабочих местах; одним словом, перекладывают нагрузку финансирования государства на честных и трудолюбивых граждан и тех, кто из-за своей экономической ситуации не способен совершать злоупотребления (таких как зависимые рабочие в крупных частных компаниях). Такие явления, как теневая экономическая деятельность, уклонение от налогов, коррупция, незаконные отпуска и отлынивание от работы, достигли тревожного уровня в некоторых странах, особенно в из числа тех, где имели место высокие налоги и значительные государственные расходы⁷. Эта проблема горизонтальной несправедливости была известна уже Платону, который написал 2500 лет тому назад: «Во взаимоотношениях с государством, когда надо делать какие-нибудь взносы: при равном имущественном положении справедливый вносит больше, а несправедливый меньше, и, когда надо получать, справедливому не достается ничего, а несправедливый много выгадывает» [Plato, 1961. P. 593]⁸. Эту проблему также видели Джон Стюарт Милль и другие авторы прошлого [Mill, 2004. P. 739]. Горизонтальная несправедливость может превратить

⁶ Горизонтальное перераспределение легче принимается, если происходит внутри семей или иных тесно связанных групп, где реальную потребность в помощи легче проверить и где сильнее дух альтруизма по отношению друг к другу, чем если осуществляется между посторонними друг другу людьми.

⁷ Например, в Италии невыход на работу в государственном секторе по не уважительным причинам в 2005 году составил 17,1 дней в год. В некоторых отраслях государственного сектора этот показатель достиг показателя 31 день в год (см.: *Corriere della Sera*, 2008, 8 September, p. 18). Сообщалось также о высоком уровне прогулов в Швеции и других европейских странах. В некоторых странах серьезной проблемой стало незаконное получение пособий по инвалидности.

⁸ Платон. Государство // Платон. Сочинения в четырех томах. Т. 3. Ч. 1. СПб: Изд-во Санкт-Петербургского университета; Изд-во Олега Абышко, 2007. С. 123. — Прим. пер.

самую справедливую на бумаге программу в самую несправедливую на практике.

В то же время политики усвоили, что могут получать голоса избирателей, если предоставят им рабочие места в государственном секторе или направят средства определенным группам избирателей, которые выиграют от этого, в то время как издержки будут переложены на всех или на большинство граждан. Поэтому занятость в государственном секторе экономики и государственные расходы росли, в то время как *производительные* государственные расходы зачастую сокращались⁹. В последние годы все эти проблемы справедливости и эффективности начали ставить под сомнение легитимность общественного договора между гражданами и государством, который положительно лежит в основе современных государств. Проблемы вертикальной и горизонтальной справедливости стали привлекать внимание как экономистов, так и политиков.

В странах с высоким уровнем государственных расходов и налогов большинство индивидов в своем качестве потребителей утратили часть своих возможностей или своей свободы самостоятельно выбирать то, что для них наиболее предпочтительно. Высокие налоги, которые они платят, лишили их части их собственного располагаемого дохода и экономической свободы использования своих доходов до налогообложения¹⁰. Если бы граждане имели такую свободу, то многие не бы подписались бы под общественным договором, действующим в их странах. В то же время сами правительства лишились свободы проводить ту политику, которую они предпочли бы, так как значительная часть их годового бюджета оказалась привязана к начатым в прошлом программам, с трудом поддающимся реформированию. Такая предопределенность использования государственных средств стала тревожным феноменом последних десятилетий. Доходы большой и постоянно растущей части граждан (например, пенсионеров, государственных служащих, инвалидов, безработных, получателей социальных пособий, работников субсидируемых предприятий) стали полностью или частично зависеть от государственных программ, и эти люди оказали бы сопротивление попыткам их

⁹ На протяжении последнего десятилетия доля заработной платы работников государственного сектора в ВВП была в скандинавских странах на 8% выше, чем в Германии. По оценкам Европейской комиссии, в 2005 году производительные государственные расходы (на НИОКР, общественный транспорт, образование) составляли менее 20% первичных государственных расходов [European Commission, 2008. P. 140]. Первичные расходы — это сумма государственных расходов за вычетом процентов по государственному долгу. Административно-бюджетное управление США сообщает о значительном сокращении государственных расходов на накопление общественного капитала (см.: www.OMB.gov).

¹⁰ Высокие налоги привели к образованию существенного расхождения между издержками частных предприятий на оплату труда и заработной платой сотрудников после уплаты налогов. Они также вызвали рост издержек производства товаров и услуг, свободно приобретаемых на рынке.

отменить. Из-за этого новому правительству всегда очень сложно отменить программы, введенные предыдущими правительствами. В большинстве стран государственные служащие получили юридически закрепленное право на сохранение своих рабочих мест. Они не могут быть уволены даже тогда, когда плохо работают или когда они стали больше не нужны. Бюджеты могут изменяться лишь в очень небольших пределах. В таких условиях любая реформа обычно означает только увеличение расходов. Это нередко приводит к бюджетному дефициту и к росту государственного долга в мирное время. Политика предыдущих правительств часто порождает зависимость от ранее принятого курса, создавая для новых правительств своего рода улицу с односторонним движением, ведущую в направлении повышения государственных расходов и налогов.

Из-за высоких налогов разница между доходами до налогообложения и располагаемым доходом после налогообложения очень сильно увеличилась, особенно у зависимых работников. Например, в 2008 году работники, не имеющие детей, со средним уровнем заработной платы до удержания налогов отдавали примерно половину этой суммы в виде налогов в Австрии, Бельгии, Франции, Германии, Венгрии, Италии и ряде других европейских стран (табл. 1.4). Те, чья зарплата была выше среднего уровня, отдавали даже больше. Налоги на дальнейший прирост доходов (*маржинальные ставки*) были еще выше. Сложно утверждать, что такие высокие налоги никак не сказываются на стимулах к работе, но можно спорить о степени их воздействия. Эти налоги были платой за услуги государственных учреждений и предприятий, за государственные пенсии и денежные пособия, которые граждане получили или хотели получить от государства. Как уже говорилось выше, выплаченные налоги являются, по существу, коллективно выплачиваемой премией за *ожидаемые* общественные блага и услуги, а также за социальное обеспечение.

Т а б л и ц а 1.4

Налоги на среднего рабочего, занятого в производстве (%)

Страна	2000	2003	2006	2008
Австралия	30,6	28,0	28,3	26,9
Австрия	47,3	47,4	48,3	48,8
Бельгия	57,1	55,7	55,5	56,0
Канада	33,2	32,0	31,9	31,3
Чехия	42,7	43,2	42,9	43,4
Дания	44,3	42,6	41,3	41,2
Финляндия	47,8	45,0	44,0	43,5
Франция	49,6	49,8	50,1	49,3
Германия	54,0	54,2	53,3	52,0
Греция	38,5	37,9	41,9	42,4

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 1.4

Страна	2000	2003	2006	2008
Венгрия	54,6	50,8	52,0	54,1
Исландия	26,2	29,3	29,5	28,3
Ирландия	28,9	24,2	23,0	22,9
Италия	46,9	45,7	45,9	46,5
Япония	24,8	27,4	28,8	29,5
Южная Корея	16,3	16,3	18,1	20,3
Люксембург	37,5	33,5	35,3	35,9
Мексика	12,6	16,8	15,0	15,1
Нидерланды	39,7	37,1	44,6	45,0
Новая Зеландия	19,4	19,7	21,1	21,2
Норвегия	38,6	38,1	37,4	37,7
Польша	43,1	43,1	43,7	39,7
Португалия	37,3	36,8	37,4	37,6
Словкия	41,7	42,9	38,5	38,9
Испания	38,6	38,5	39,1	37,8
Швеция	50,1	48,2	47,8	44,6
Швейцария	30,0	29,7	29,5	29,5
Турция ^a	40,4	42,2	42,7	39,7
Великобритания	32,6	33,8	34,0	32,8
США	30,4	29,9	29,9	30,1
<i>Невзвешенное среднее:</i>				
ОЭСР	37,8	37,3	37,7	37,4
ЕС-15	43,4	42,0	42,8	42,4
ЕС-19	43,8	42,6	43,1	42,8

Примечание: ^a Величина заработной платы соответствует старому определению среднего рабочего.

Источник: [OECD, 2009].

Осуществляемые программы вели к значительному перераспределению доходов как вертикально, так и горизонтально¹¹. В некоторых странах те слои населения, которые находятся в нижней части шкалы распределения доходов, обычно получают больше как группа, чем отдают в виде налогов. Однако при равных уровнях доходов отдельные лица, которые чаще болели, меньше работали, имели больше детей или скрывали доходы от налогообложения, выигрывали больше других. Чем больше злоупотреблений — тем сильнее горизонтальное неравенство в системе. В целом система государственной защиты способствовала более равномерному (измеримому) распределению располагаемого дохода и более низкому значению коэффициента Джини. Это и считалось важным и желаемым результатом повышения роли государства в экономике.

¹¹ Результатам вертикального перераспределения уделялось гораздо больше внимания, чем результатам горизонтального.

Но наряду со снижением рисков для многих граждан и с улучшением распределения доходов внутри страны вмешательство государства всё же приводило к слишком высоким издержкам с точки зрения индивидуальных свобод, эффективности аллокации ресурсов и экономического роста. В связи с этим возникает вопрос о том, что было бы, если бы государство не увеличивало свои расходы и не повышало налоги на протяжении прошлого века. На вопросы типа «а что могло бы быть, если бы» всегда трудно ответить и в экономике, и в других сферах жизни. Тем не менее эти вопросы зачастую очень важны.

Игнорируя издержки, связанные с сокращением индивидуальной экономической свободы, — издержки, которые могут быть очень высокими для отдельных людей (тех, кому в прошлом уделялось много внимания) и которые могут варьироваться от страны к стране в зависимости от существующего в ней духа солидарности¹², — высокие налоги, необходимые для финансирования расширения государственной деятельности, оказывали негативное воздействие на экономические стимулы граждан, принимавших экономические решения. Существует обширная литература, в которой выявляются и в некоторых случаях количественно оцениваются издержки высоких налогов в терминах благосостояния и эффективности, по крайней мере для некоторых категорий работающего населения. Меньшая по объему литература посвящена тем же вопросам, но уже в отношении программ государственных расходов. Некоторые влиятельные экономисты даже объясняли наблюдавшуюся в последние десятилетия разницу в темпах экономического роста в США и европейских странах различием в уровнях налогов. При этом, однако, существуют разногласия в отношении значимости этих эмпирических результатов.

Чем выше издержки в терминах благосостояния, тем менее привлекательной представляется роль государства с высоким уровнем расходов *в долгосрочной перспективе*. Менее привлекательной она выглядит в тех случаях, когда правительство неэффективно использует собранные средства (очевидно, что некоторые правительства используют их более эффективно, чем другие) и когда доходы собираются

¹² Вероятно, этот дух проявляется сильнее в скандинавских странах, чем в англо-саксонских. Возможно, это связано с уровнем доверия, существующего у граждан к тем, кто работает в правительстве и в политических институтах. Недавнее исследование показало, что уровень такого доверия в скандинавских странах выше, чем в других европейских странах (см.: [European Foundation, 2008]). Как сказал один из высокопоставленных шведских государственных деятелей, «одно из правдоподобных объяснений того, почему скандинавские народы соглашались с относительно высоким уровнем налогообложения, состоит в том, что большая часть их прямых налогов идет на оказание государственных услуг в их собственных местных общинах» (см.: [Rexed, 2000. P. 9]).

с помощью налогов, создающих дополнительные искажения¹³. Если бы налоги не увеличивались, то экономики стран с нынешними высокими налогами росли бы, возможно, быстрее, а их граждане по прошествии длительного отрезка времени имели бы более высокий душевой доход, на который могли бы приобретать услуги социальной защиты непосредственно на рынке, если бы захотели сделать такой выбор. Можно даже утверждать, что защита, которую отдельным гражданам обеспечивают правительственные программы, на самом деле могла бы быть лучше, если бы эти граждане сами покупали такие услуги, а правительство не вмешивалось бы в это со своими программами.

По причинам, раскрываемым в литературе по «теории общественного выбора», которую разрабатывали Джеймс Бьюкенен, Гордон Таллок, Уильям Нисканен, Мансур Олсон и другие экономисты, правительственные программы обычно бывают менее эффективными, чем частные программы, так как принимающие решения лица (политики) испытывают давление или сталкиваются со стимулами, побуждающими их продвигать свои собственные интересы или интересы своих групп¹⁴. А те, кто занимается реализацией программ, не заинтересованы в том, чтобы сокращать издержки и работать эффективно. И не существует никакой «невидимой руки», которая делала бы действия в своих собственных интересах оптимальными. Государственные программы не подчинены дисциплине, которую создает конкуренция, а те, кто занимается их реализацией, не имеют особых стимулов к экономии за счет снижения издержек. К тому же если цена услуги нулевая или очень низкая, на нее появляется спрос со стороны тех, кто не ценит ее высоко и не приобрел бы ее, если потребовалось бы платить самому, а цена оказалась бы высокой.

Работы последних лет обращают внимание на значительную административную и политическую коррупцию, которая также увеличивает затраты на реализацию государственных программ (например: [Rose-Ackerman, 1999¹⁵; Tanzi, 1998]. Государственные программы часто становятся монопольными инструментами для преследования политиками и отвечающими за их выполнение бюрократами своих собственных целей. Такая мотивация при принятии решений приводит к избыточной занятости, к низкой эффективности предо-

¹³ Вопрос об эффективности государственных расходов будет рассмотрен в следующих главах. Не следует забывать о том, что издержки в терминах благосостояния, связанные с тем или иным уровнем налогов, могут меняться от страны к стране в зависимости от отношения граждан к налогам и к государственным программам, а также от структуры и эффективности налоговой системы.

¹⁴ Следует еще раз отметить, что многие аргументы представителей современной теории общественного выбора более века назад уже были представлены в более простой и менее формальной форме во французской и итальянской литературе о государственных финансах.

¹⁵ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство: причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2003. — Прим. пер.

ставления услуг, к высоким зарплатам в государственном секторе (иногда подталкиваемым вверх действиями профсоюзов работников госсектора) и к возникновению ренты, которая в некоторых группах может принимать форму взяток. В сфере образования оказание услуг государством может быть направлено на цели, которые, независимо от их собственной ценности, не обязательно имеют отношение к подготовке людей к участию в рынке труда — это может быть, например, развитие патриотизма или расовая и гендерная интеграция¹⁶.

В некоторых недавних исследованиях содержится количественная оценка неэффективности государственных расходов в ряде стран. В этих работах показано, что достижение целей государственных программ часто требует слишком больших финансовых затрат (см. гл. 11 данной книги). К ним следует также добавить связанные с бюджетным дефицитом и с большим государственным долгом макроэкономические издержки, которые часто сопутствуют значительному уровню государственных расходов.

Остается открытым вопрос о том, близоруки ли граждане и если да, то можно ли считать, что они более близоруки, чем политики, которые принимают решения о расходовании государственных средств от их лица¹⁷.

Например, накопление в ряде стран значительного государственного долга, и в особенности значительных необеспеченных будущих обязательств государственных пенсионных систем и систем здравоохранения, могут считаться хорошими примерами близорукости политиков и правительств¹⁸. Эти обязательства поднимают вопросы о возможности продолжения в неизменном виде существующих государственных программ и, косвенно, об их способности обеспечить защиту граждан от *будущих* рисков на *обещанном уровне*. Например, Банк Италии (см.: *Relazione Annuale* от 31 мая 2008 года) оценил необеспеченные пенсионные обязательства итальянского государства на уровне 100% текущего ВВП страны, что примерно равно офи-

¹⁶ Создание «национальных чемпионов» — еще один пример цели, преследование которой не имеет никакого отношения к деятельности конкретных предприятий и оказанию услуг гражданам.

¹⁷ Вопросу о том, близоруки ли граждане и, шире, иррациональны ли они, в последнее время было посвящено много книг и статей (см., например: [Ariely, 2008; Thaler, Sunstein, 2008; Della Vigna, 2008]). Эти авторы показали, что люди часто склонны к иррациональному выбору. Такой выбор (например, поддержание недостаточного уровня сбережений) может объясняться близорукостью. Результатом иррационального выбора могут быть и избыточные сбережения — например, в классическом случае скупца или в случае общей кейнсианской посылки о недопотреблении. Но и политики, как и обычные люди, также могут быть иррациональными. Не существует никаких фильтров, гарантирующих, что политиками, которые будут принимать решения, станут люди с иммунитетом к иррациональному. Вопросы конкретного применения теории поведенческой экономики к области государственных финансов рассматриваются в: [McCaffrey, Slemrod, 2006].

¹⁸ Такие обязательства рассматриваются в обширной литературе по межпоколенческим расчетам (см., например: [Auerback et al., 1991]).

циальному государственному долгу страны¹⁹. Таким образом, представляется маловероятным, что будущие итальянские пенсионеры будут получать пенсии в тех размерах и на тех условиях, которые им обещает итальянское правительство. В некоторых странах, включая США, необеспеченные пенсионные обязательства и обязательства по государственным программам здравоохранения еще больше, а текущий кризис только привел к их росту. 5 августа 2010 года правление Трастового фонда социального обеспечения США (Social Security Board of Trustees) сообщило, что к 2015 году затраты по программе Social Security превзойдут ее налоговые доходы, а к 2037 году все трастовые фонды, аккумулированные за время с момента создания системы социального обеспечения, будут исчерпаны. В некоторых странах государственные программы социального обеспечения превратились в финансовые пирамиды по схеме Понци: платежи будущим получателям должны покрываться будущими взносами новых участников схемы. Однако такой подход становится невозможен, когда демографические изменения создают неблагоприятную бюджетную ситуацию, что и случилось во многих странах.

Итак, близорукость *некоторых* граждан следует сравнивать с близорукостью политиков. В какой-то будущий момент времени потенциальных бенефициаров государственных программ постигнет разочарование²⁰. Но если *некоторые граждане* могут оказаться близорукими, то в случае государственных пенсий и здравоохранения *всю государственную систему* приходится считать близорукой. И пока неясно, чья близорукость будет иметь более серьезные последствия для будущего благосостояния людей.

1.4. Возможна ли иная роль государства в экономике?

На протяжении большей части своей истории (до XX века) человечество не имело государств, которые взимали бы высокие налоги для того, чтобы финансировать программы государственных расходов (пенсионное обеспечение, здравоохранение, образование, социальная помощь и т. д.) от лица граждан. Человечество обходилось без этого, а некоторые страны даже смогли стать более или менее удобными для жизни, хотя отдельные их жители сталкивались с трудностями из-за отсутствия государственных программ. Некоторая степень социальной защиты обеспечивалась с помощью иных средств, нежели государственные программы. Поэтому, как четыре десятилетия назад отметил Кеннет Эрроу, «ошибочно сводить все коллективные действия к действиям государства». Он также добавил, что

¹⁹ См. также: [Rizza, Tommasino, 2008].

²⁰ В некоторых странах это уже произошло.

«нормы социального поведения, включая своды этических и моральных правил... [могут являться] реакцией общества, компенсирующей провалы рынка» [Arrow, 1970. Р. 79]. Таким образом, при возникновении социальных потребностей большинство обществ обычно находит способ удовлетворять их, делая это иногда более, а иногда менее успешно. Существующие «социальные нормы», которые заставляют людей вести себя в соответствии с общепринятыми понятиями справедливости, в прошлом помогали компенсировать предполагаемые провалы рынка. Граждане страховались от экономических рисков, уделяя больше внимания семейным связям, увеличивая размеры семей, сберегая часть доходов во времена, когда бережливость считалась важной добродетелью, и спонтанно создавая общинные сети взаимной поддержки²¹. Люди оставались экономически активными до тех пор, пока сохраняли трудоспособность, а не выходили на пенсию по достижении определенного официально установленного возраста. Они получали поддержку от других членов расширенной семьи, социальных групп и религиозных организаций. Люди участвовали в различных частных объединениях, таких как братства, общества взаимной помощи, кредитные союзы. Необходимые услуги приобретались у частных поставщиков (частные школы, врачи и больницы). Следствием того, что в те времена страны были значительно беднее, чем сейчас, и личный доход их жителей был меньше, было то, что поддержка, которую их жители получали от других, была не слишком щедрой по меркам современных богатых стран. Например, в книге [Cipolla, 1969] приводятся примеры неудовлетворительного состояния школ в прошлом. Если бы государственные программы существовали в то время, то услуги, оказываемые государством, всё равно не отличались бы щедростью — точно так же, как это происходит сегодня в бедных, развивающихся странах.

Существует множество работ, написанных в основном историками и социологами, где показано, что до того, как государство через свои программы начало крупномасштабное вмешательство в экономику, граждане многих стран по собственной инициативе создавали частные программы, обеспечивавшие по ряду направлений адекватный (с учетом низких доходов в то время) уровень поддержки, в которой нуждались отдельные граждане или члены их семей. Во время

²¹ Кейнсианская революция с ее акцентом на агрегированный спрос и скрытым, а иногда и открытым страхом перед недопотреблением привела к тому, что бережливость стала считаться не добродетелью, а, по сути, дефектом человеческого поведения. В современном обществе хороший кредитный рейтинг считается более ценным активом, чем отсутствие долгов. А для того, чтобы иметь хороший кредитный рейтинг, человеку нужны не сбережения, а долги, которые обсуживаются удовлетворительным образом. Те же, кто сберегал и не занимал, не могут иметь хороший кредитный рейтинг. Превратив сбережение из добродетели в порок, кейнсианская революция неявным образом способствовала повышению роли государственных программ помощи нуждающимся.

своей поездки в Америку в 1830-х годах Алексис де Токвиль «отметил с особым интересом, какое важное место добровольные объединения занимали в американском обществе... Церкви, местные группы, братства и гражданские организации... сами для себя добровольно делают то, что члены других обществ ожидают от своих правительств и элит» [Wuthnow, 1991. Р. 3]. Автор этой работы добавляет, что многие «отмечают предостережение Токвиля о том, что если добровольные действия не позволяют удовлетворить потребности, то у государства появляется оправдание для вмешательства, вместе с вмешательством приходит контроль, а контроль приводит к тоталитаризму».

То, о чем писал Токвиль, другие авторы отмечали применительно к Швеции, где в период до начала государственного вмешательства «профсоюзы и другие организации рабочих создавали объединения взаимной помощи с добровольным членством» (см.: [Rexed, 2000. Р. 9]; аналогичные аргументы в отношении других стран см. в: [Alston, Ferrie, 1999; Beito, 2000; Beito et al., 2002; Ritter, 1996; Zamagni, 2000])²².

Когда появились государственные программы, частные аналоги начали последовательно вытесняться. В некоторых случаях они *выдавливались* с помощью явно сформулированных законодательных норм. Там же, где вмешательство государства было меньше, частные программы продолжали играть значительную роль. Например, частные взносы на поддержку благотворительных учреждений, больниц, частных школ и иных негосударственных гражданских организаций продолжают играть важную роль в США, где функции государства в экономике более ограничены по сравнению с большинством европейских стран. Эти частные взносы прямо или косвенно помогают существенно сократить разницу между уровнем социальной поддержки в США и в европейских странах²³ (см. статистические данные, приводимые в гл. 12). В терминах, предложенных Дэном Ариэли и Кеннетом Эрроу, с созданием социального государства существующие «социальные нормы» начали постепенно замещаться «рыночными нормами». Люди почувствовали, что раз уж государство взяло на себя ответственность за обеспечение социальной защиты, то от них больше не требуется и не ожидается, что они будут помогать

²² Например, есть данные, что в середине XIX века 95% английских детей учились в частных школах, а их родители тратили на их образование долю национального дохода, которая примерно соответствует современным государственным расходам на детей того же возраста (см.: [Tooley, 1996; West, 1970]). Более того, эти школы давали ученикам образование и подготовку, которые в большей степени отвечали потребностям рынка, чем те, что дают современные государственные школы. Таким образом, частное образование больше отвечало потребностям общества. Интересное обсуждение формального и неформального образования в западном мире содержится в: [Cippola, 1969].

²³ Благотворительные взносы в США достигают в сумме примерно 2% ВВП. В эту цифру не входит время, потраченное волонтерами на благотворительную деятельность, а также официально не регистрируемые пожертвования. Учет этих показателей может значительно увеличить общий объем благотворительных пожертвований (см.: [Andreoni, 2006]).

другим. Они перестали испытывать прежнее чувство вины в тех случаях, когда не оказали поддержки ближнему. Возможно также, что вмешательство государства привело к снижению уровня ответственности людей друг за друга. Таким образом, часть существовавшего ранее социального капитала была уничтожена. Ариэли утверждает также, что граждане более эффективно осуществляют социальную деятельность, если следуют социальным нормам, а не выполняют государственные программы²⁴.

Теперь проведем простой мысленный эксперимент. Предположим, что есть возможность упразднить государственные программы социальной помощи, финансирование которых требует высокого уровня налогообложения. Мы не будем учитывать проблемы переходного периода, которые в действительности могут быть очень значительными. Без учета этих проблем эксперимент будет несколько нереалистичным, особенно ввиду наличия политических факторов. Например, люди, уже вышедшие на пенсию, ожидают и заслуживают того, чтобы по-прежнему получать государственные пенсии, так как они делали пенсионные взносы в течение своей трудовой жизни. Те же, кто еще не вышел на пенсию, но уже делал пенсионные взносы в течение многих лет, ожидают, что государство выполнит свое обещание после их выхода на пенсию. Те, кто работает на государственной службе с гарантией от увольнения (*tenure*), ждут, что государство будет и дальше платить им заработную плату, и так далее. Таким образом, наш мысленный эксперимент должен интерпретироваться так, как если бы он подразумевал продолжительный переходный период, за который может смениться поколение и в течение которого связь многих людей с государственными программами будет постепенно ослабевать.

Упразднение государственных программ, приводящее к уменьшению государственных расходов, может существенно снизить потребность в высоких налогах, причем чем дальше, тем больше. Снижение налогов приведет к соответствующему значительному росту текущих и будущих располагаемых (то есть после налогообложения) доходов большинства граждан. Более высокие доходы позволят многим из них использовать дополнительные средства на приобретение на внутреннем и, возможно, на внешнем рынке некоторых услуг по защите от экономических рисков, которые они раньше приобретали у государства и оплачивали более высокими налогами. И было бы абсурдно предполагать, что рынок не сможет предоставить большую часть таких услуг. Однако следует учитывать, что некоторые граждане могут оказаться слишком бедными или нетрудоспособными и по-

²⁴ Примеры из различных областей и обширные статистические данные можно найти в: [Beito et al., 2002].

тому не будут иметь возможности приобретать за имеющиеся у них средства услуги, которые они раньше получали от государства; кроме того, некоторым гражданам, сталкивающимся с большими рисками, придется делать выбор из имеющихся недешевых возможностей. Все эти соображения ведут к тому, что в центре внимания оказывается меньшинство граждан и то, как следует решать именно их проблемы.

В новой ситуации государство встает перед принципиальным выбором: оно может либо умыть руки и позволить гражданам делать со своим *дополнительным* располагаемым доходом всё что им захочется (возврат к ситуации, которая существовала много лет назад, до возникновения государственных программ и принятия государством социальных обязательств)²⁵, либо наложить некоторые ограничения на использование этого дополнительного дохода для того, чтобы уже другими средствами содействовать достижению целей, которые правительства в последние десятилетия преследовали с помощью государственных программ. Независимо от сделанного выбора в отношении граждан и их дополнительных доходов государство должно будет принять на себя *дополнительную* регулирующую ответственность в отношении рынка для того, чтобы гарантировать, что частные поставщики услуг будут следовать социально приемлемым правилам, а рынки будут функционировать максимально эффективно и прозрачно. Иными словами, избавление государства от части обязанностей по расходованию средств приведет к повышению ответственности за обеспечение большей эффективности и прозрачности рынков.

При выборе первой альтернативы государство должно либо исходить из того, что большинство граждан являются ответственными и рациональными (а не близорукими и безответственными), либо согласиться с тем, что независимо от своего поведения граждане должны будут сами нести ответственность за свои действия, какими бы они ни были. В этом случае полная свобода граждан (вести себя ответственно или безответственно) будет соблюдена. Единственным правилом при этом может быть «золотое правило»: «Я не буду мешать вам, если вы не мешаете мне, и я самостоятельно отвечаю за свои действия». Это будет тот мир, который хотели бы видеть консервативные экономисты и философы, а также многие граждане, особенно в США. Автор книги «Анархия, государство и утопия» (1974) философ Роберт Нозик является, возможно, самым известным сторонником этой концепции «минимального государства»²⁶. Как написал рецензент его книги, «Нозик считает, что каждый человек является отдельной личностью, имеющей неприкосновенное право жить так,

²⁵ В действительности следует исходить из того, что ситуация еще хуже, так как ранее существовавшие частные общества взаимной помощи уже не существуют и помочь не смогут.

²⁶ *Nozick R. Anarchy, State and Utopia. Oxford: Basic Books, 1974 (Нозик Р. Анархия, государство и утопия. М.: ИРИСЭН, 2008). — Прим. ред.*

как хочется, если только он уважает такие же права других людей. Это право включает право на свободу от какого-либо вмешательства... и не включает право на какую-либо помощь от других, не предусмотренную договором» [Lacey, 2001. Р. 20–21].

Критики Нозика считают такую позицию крайностью²⁷. Одна из проблем заключается в том, что в случае, если человек живет в городском сообществе, полная личная свобода может иметь существенные отрицательные экстерналии для других людей, живущих в том же сообществе. Чем выше плотность населения, тем сильнее при прочих равных условиях могут быть отрицательные экстерналии. Это очевидно, например, если речь идет о заразных болезнях и о крайней бедности. Поэтому роль государства в распространении и даже в принудительном внедрении пищевой санитарии и в принудительной вакцинации населения от заразных болезней является давно и повсеместно признанной. (О последствиях роста плотности населения Лондона в викторианскую эпоху, который привел к расширению функций государства, см.: [Walvin, 1988].) Мое благосостояние может снизиться из-за того, что кто-то другой не соблюдает санитарные правила, или из-за того, что на улице рядом с моим домом живут больные или очень бедные люди²⁸. Конечно, мне могут возразить, что мне ничто не мешает переехать и что мои права собственности не гарантируют отсутствия таких проблем. Как мог бы спросить лауреат Нобелевской премии по экономике 1991 года Рональд Коуз: «Включает ли мое право собственности право на отсутствие бедных на улице, на которой я живу?» (см.: [Coase, 1960]).

Вторая альтернатива, не имеющая столь крайнего характера, предполагает, что государство избирает патерналистский подход, поощряя или даже требуя, чтобы граждане приобретали услуги непосредственно на рынке за свои собственные средства (или, в особых случаях «нуждаемости», за средства, которые самые бедные граждане получают от правительства или от гражданских организаций). Это также обеспечивает некоторую защиту от экономических рисков, которую граждане раньше получали бесплатно или по льготным ценам за счет более высоких налогов. В данном случае государственная власть меняет не цели своего вмешательства в экономику, а лишь инструменты, исполь-

²⁷ Кстати, позиция Нозика сходна с позицией французских экономистов-классиков XIX века, таких как Жан-Батист Сэй, Фредерик Бастия и Густав де Молинали.

²⁸ Возможно, следует добавить, что существовавшая ранее частная сеть взаимопомощи, которая была вытеснена с рынка с появлением государственных программ, может и не появиться вновь после того, как государственные программы будут отменены, а налоги понижены. Вероятно, Нозик в ответ на это скажет, что никто не будет препятствовать мне в том, чтобы я поощрял бедных к переезду в другое место путем выплаты им некоторых денежных сумм. Теоретически, коузианские договоры могут помочь решению таких экстерналий (см.: [Coase, 1960]; Коуз Р. Проблема социальных издержек / Коуз Р. Фирма, рынок и право. М.: Новое издательство, 2007. — Прим. ред.). На практике же маловероятно, что такие контракты позволят решить эти проблемы.

зуемые для достижения этих целей²⁹. Этот подход согласовывается с результатами некоторых экспериментов поведенческой экономики, которая пришла к выводу, что некоторые люди поступают иррационально в ситуациях, когда они совершенно свободны в выборе (см., например: [Ariely, 2008; Thaler, Sunstein, 2008; Della Vigna, 2009]). При этом многие люди не будут возражать против некоторого дружелюбного руководства и подталкивания их в определенном направлении в духе «либертарианского патернализма» или даже против некоторого принуждения со стороны государственной власти, если они поймут, что без руководства или принуждения их выбор может оказаться неверным. Таким образом, можно добиться от них более рационального поведения, если подталкивать или принуждать их к его изменению. Тем не менее некоторые наблюдатели видят в этом ограничение личной свободы, считая, что полная свобода включает право поступать иррационально.

Эта вторая альтернатива не так нова, как может показаться и как некоторые ее сторонники пытаются ее представить. Многие правительства уже приняли на себя патерналистскую роль, когда стали требовать, чтобы граждане приобретали автомобильную страховку и проводили техосмотр, устанавливали пожарную сигнализацию в домах и в офисах, застегивали ремни безопасности (или надевали мотошлемы), не использовали мобильные телефоны при езде в автомобиле, не курили в общественных местах, платили более высокие цены за сигареты, прививались от заболеваний, жили в прошедших строительный контроль домах, посещали школу до определенного возраста, собирали мусор в особые контейнеры и тому подобное. Правительство также может требовать, чтобы граждане приобретали некую *базовую* медицинскую страховку, обеспечивали себе минимальное пенсионное обеспечение (или накапливали средства на старость на специальных пенсионных счетах), отправляли детей в школы (частные) или обеспечивали домашнее обучение³⁰. Всё это примеры патерналистского отношения со стороны государства в сферах, где ему не обязательно производить расходы из своего бюджета. Такие требования в той или иной степени налагались властями ряда стран, включая правительства Соединенных Штатов Америки и некоторых штатов.

Патерналистский подход используется в ограниченной форме в нескольких странах в качестве заменителя *государственных программ, которые раньше требовали бюджетного финансирования*. По

²⁹ В США некоторые считают антиконституционным, когда федеральное правительство предписывает гражданам, чтобы те приобретали медицинскую страховку. Эта мера всё еще оспаривается в судах. Аналогичные возражения выдвигались в 1930-е годы против требования, чтобы работники в обязательном порядке присоединялись к системе социального обеспечения.

³⁰ Домашнее обучение приобретает всё большую популярность в некоторых странах, включая США и Великобританию.

примеру Чили (1981 год) или, возможно, по примеру страховой программы *TIAA-CREF*, которая еще раньше была внедрена в американских университетах, в нескольких странах были введены требования, в соответствии с которыми работники должны перечислять определенную часть своего заработка на лицевые счета в регулируемых частных инвестиционных фондах. Ожидается, что ценность этих инвестиций должна вырасти в долгосрочной перспективе и обеспечить работников финансовыми ресурсами после их выхода на пенсию³¹. Эти программы основаны на принципе «фиксированных взносов», а не «фиксированных выплат». Закон определяет размер взносов, которые должны делать работники³². При этом отсутствует гарантия выплаты конкретных сумм в будущем.

Допущение, что уровень будущих государственных пенсионных *выплат* может быть определен за много лет до фактического выхода на пенсию, основано на иллюзиях. Размеры выплат, которые работники будут получать из частных фондов после выхода на пенсию, будут зависеть от размера их взносов и от доходности от инвестирования средств, собранных на лицевых счетах за весь период. Власти некоторых стран (например, Сингапура) требуют, чтобы граждане приобретали медицинские страховки или откладывали средства на специальные «медицинские счета», которые в случае болезни должны быть использованы в первую очередь, то есть до того, как можно будет получить на это государственные деньги³³. Во многих странах (США, страны Латинской Америки, Индия) частные школы стали обычным явлением, и многие семьи отправляют в них своих детей, несмотря на доступность государственного образования. Считается, что частные школы дают более качественное образование, с которым легче найти работу на рынке труда. В некоторых странах, включая США, также создаются специальные образовательные счета.

Можно не сомневаться, что если государственные власти откажутся от своей квазимонополии в некоторых секторах (пенсионное обеспечение, здравоохранение и образование), то в условиях современного мира частный сектор быстро предложит свои альтернативные варианты, как

³¹ До начала нынешнего финансового кризиса предполагалось, что доходность частных пенсионных накоплений будет выше, чем доходность государственных. Теперь, с учетом последствий кризиса для государственных финансов, это предположение можно оспорить, особенно если рассматривать вопрос в краткосрочной перспективе, хотя в долгосрочной перспективе оно остается верным. В любом случае следует еще раз подчеркнуть, что будет иллюзией считать, что государственные пенсии не подвержены никаким рискам. Вопрос заключается в том, где риск выше и какой из вариантов лучше подходит для большинства граждан.

³² Такие программы с фиксированными взносами были в последние годы введены в скандинавских социальных государствах (см. гл. 13 настоящей книги).

³³ Существует как минимум одиннадцать стран (а также один американский штат — Массачусетс), в которых медицинское страхование является обязательным [World Bank, 2008]. В одной стране (Сингапуре) действует система обязательных медицинских счетов. В США действует требование, чтобы граждане приобретали медицинскую страховку.

это случилось после отказа государства от монополии на воздушные перевозки, телекоммуникационные и другие услуги. Некоторые из этих альтернатив могут стать доступными по более низкой цене за границей. Образовательные услуги и услуги здравоохранения всё больше коммерциализируются. Некоторые из альтернатив предоставляют большую выгоду с меньшими издержками. Например, Индия становится крупнейшим поставщиком высококачественных медицинских услуг. Великобритания является крупнейшим экспортером образовательных услуг. Эти альтернативные возможности были недоступны в течение последнего десятилетия потому, что государство запрещало их, одновременно предоставляя аналогичные «бесплатные» (то есть финансируемые за счет налогов) услуги и таким образом значительно снижая желание граждан полагаться на частный сектор в приобретении услуг, которые потребовалось бы оплачивать полностью. Если родители отправляли своих детей в частные школы в то время, когда правительство продолжало содержать бесплатные государственные школы, им всё равно приходилось платить налоги, за счет которых содержалась государственная система образования. Сегодня в некоторых странах, в частности в Чили, доступны образовательные ваучеры, которые позволяют некоторым школьникам посещать частные школы без непосредственной оплаты. В прошлом рынки были более закрытыми и сложно устроенными, чем стали (или могут стать) сегодня³⁴. Поэтому некоторые из доступных ныне возможностей были раньше недоступны.

Развитие технологий и политические перемены постепенно изменили рынки, расширив их и сделав *потенциально* более эффективными. Однако некоторые действия государства продолжают их ограничивать. В условиях глобализации правительствам придется играть иную роль и действовать более эффективно, чем в прошлом, в сфере регулирования частных рынков (в целях предотвращения картельной и монополистической деятельности и других злоупотреблений) и обеспечения большей прозрачности поставщиков услуг. Регулирование некоторых услуг должно распространиться и на глобальные рынки. Развитие частных альтернатив не означает, что государство сможет умыть руки и довериться «невидимой руке», которая заставит систему работать. Скорее оно подразумевает иную роль государства и использование новых политических инструментов.

Правительства должны будут предоставлять гражданам больше качественной информации в доступной форме для того, чтобы те могли делать правильный выбор. В прошлом на эту регуляторную и информационную роль государства обращалось мало внимания. Обсуждение было чрезмерно сосредоточено на замене частного го-

³⁴ Несмотря на кризис 2008–2009 годов, большинство реальных рынков функционировало достаточно эффективно.

сударственным при провалах рынка и недостаточно — на корректировке самого рынка.

В сегодняшнем новом мире государство должно предоставлять тем, кто действительно беден (кто по объективным причинам не способен работать), финансовые средства, позволяющие им приобретать на рынке ряд основных, жизненно необходимых услуг, которые до этого они получали от государства бесплатно или почти бесплатно. Достичь этого можно с помощью разного рода ваучеров. Таким образом, государство вместо предоставления дорогих *универсальных* услуг, доступных всем гражданам, как богатым, так и бедным, начнет предоставлять *адресную* денежную помощь (возможно, из специализированных фондов).

<...>

1.6. *Заключительные замечания*

В последующих главах все эти вопросы будут рассмотрены более подробно. Часть II — историческая. Она посвящена росту государственных расходов в прошлом веке и способствовавшим этому факторам. Часть III — теоретическая и аналитическая. В ней представлены некоторые теории, касающиеся роли государства в тех или иных условиях, и обсуждаются инструменты политики, которые приобрели большое значение в последние годы. Часть IV сосредоточена на результатах, которые измеряются социально-экономическими показателями и могут быть объяснены ростом государственных расходов в последние десятилетия. Основное внимание уделено странам — членам ОЭСР, но в некоторых случаях рассматриваются и другие страны. Заключительная глава посвящена факторам, которые будут оказывать влияние на экономическую роль государства в будущем. В ней рассматриваются вопросы, еще не получившие того внимания, которого по праву заслуживают. В ней также говорится о возможных изменениях (не считая размеров бюджетных расходов), которые могут произойти в будущем. Показано, что большое значение приобретет применение иных инструментов, отличных от налогов и государственных расходов, — и прежде всего регулирования. Таким образом, роль государства вернется в некотором смысле к той, какой она была до XIX века. Однако это будет уже современная версия прежней роли. Государственные расходы и налоги останутся на значительно более высоком уровне, чем до XIX века, а регулирование будет направлено на то, чтобы помогать гражданам, а не обеспечивать возможности извлечения ренты некоторыми привилегированными группами. Только время может показать, возможна ли такая новая роль государства и окажется ли она более эффективной, чем современная роль. От того, сможет ли государство ее играть, зависит само выживание рыночных экономик.

Vito TANZI, Ph. D. (Econ.), Honorary President of the International Institute of Public Finance (IIPF) (5912 Walhonding Road, Bethesda, MD, 20816, USA).

Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State

Abstract

The book “Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State” is the first comprehensive treatment available in the literature of the economic role of the state in a historical and world perspective. It addresses the fundamental question of what governments should do, or have attempted to do, in economic activities in past and recent periods. It also speculates on what they are likely or may be forced to do in future years. Although other recent titles in economics deal with normative theories, public choice theories, welfare state analysis, social protection, and the like, no other book has the same breadth or depth specifically on the state’s viable economic role. The author’s knowledge of several languages has allowed him to draw from different and often inaccessible previous publications. The investigation assembles a large set of statistical information that should prove useful to scholars and policy makers in the perennial discussion of government’s optimal economic roles. It will become an essential reference work on the analytical borders between the market and the state and on what a reasonable “exit strategy” from the current fiscal crises should be.

The first chapter of the book excerpts from which are published here gives the general outlook of the problem of the role of government in present world situation and in the foreseeable future. The author argues that the most probable development would be decrease of the role of government spending and taxation and the shift of focus of government policy to regulation and targeted public assistance.

Keywords: economic role of the state, public expenditure, taxation, public debt, fiscal crisis, market failure, behavioral economics.

JEL: H1, H2, H5.

References

1. Alston L.J., Ferrie J. P. *Southern paternalism and the American welfare state: Economics, politics, and institutions in the South, 1865-1965*. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press, 1999.
2. Ariely D. *Predictably irrational: The hidden forces that shape our decisions*. New York: Harpers and Collins, 2008.
3. Arrow K.J. The organization of economic activity: Issues pertinent to the choice of market versus nonmarket allocation. In: R. H. Haveman, J. Margolis (eds.). *Public Expenditure and Policy Analysis*. Skokie, IL: Rand McNally College Publishing, 1970.
4. Auerback A.J., Kotlikoff L.J., Leibritz W. Generational accounting around the world. *IMES (Institute of Monetary and Economic Studies)*, Bank of Japan, 1998, Discussion Paper No. 98-E-2.
5. Beito D. *From mutual aid to the welfare state: Fraternal societies and social services, 1890-1967*. Chapel Hill, NC: Univ. of North Carolina Press, 2000.
6. Beito D., Gordon P., Tabarrok A. (eds.). *The voluntary city*. Ann Arbor, MI: Univ. of Michigan Press; Independent Institute, 2002.
7. Cipolla C.M. *Literacy and development in the West*. Harmondsworth: Penguin Books, 1969.
8. Coase R. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 1960, vol. 3 no.1, pp. 1-44.

9. Della Vigna S. Psychology and economics: Evidence from the field. *Journal of Economic Literature*, 2009, vol. 47, no. 2, pp. 315-372.
10. Down A. *An Economic theory of democracy*. New York: Harper, 1957.
11. European Commission. *Public finances in EMU*. Brussels, 2008.
12. European foundation for the improvement of living and working conditions. *Second European Quality of Life: First Findings*. Dublin, 2008.
13. Lacey A. R. *Robert Nozick*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 2001.
14. Lindert P. H. What drives social spending? 1780 to 2020. In: E. B. Kapstein, B. Milanovic (eds.). *When markets fail: Social policy and economic reform*. New York: Russell Sage Foundation, 2002, pp. 185-214.
15. McCaffery E. J., Slemrod J. (eds.). *Behavioural public finance*. New York: Russell Sage Foundation: 2006.
16. Myrdal G. *The political element in the development of economic theory*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press, 1954.
17. OECD. *Social expenditure, 1960-1990*. Paris: OECD Publishing, 1985.
18. OECD. *Taxing wages*. Paris: OECD Publishing, 2009.
19. Plato. Republic I. In: E. Hamilton (ed.). *The collected dialogues of Plato*. New York: Pantheon Books, 1961.
20. Rexed K. Public sector reform: Lessons from the Nordic countries, the Swedish experience. *Swedish Agency for Administrative Development*, mimeo, 2000, May 19.
21. Ritter G. A. *Der Sozialstaat Entstehung und Entwicklung im Internationalen Vergleich*. Munich: R. Oldenbourg Verlag, 1991.
22. Rizza P., Tommasino P. Will we treat future generations fairly? Italian fiscal policy through the prism of generational accounting. In: D. Franco (ed.). *Fiscal sustainability: Analytical developments and emerging policy issues*. Banca d'Italia, Workshop on Public Finance, 2008, April.
23. Rose-Ackerman S. *Corruption and government: Causes, consequences and reform*. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press, 1999.
24. Solomon H. M. *Public welfare, science and propaganda in seventeenth century France*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1972.
25. Tanzi V. Corruption around the world. *IMF Staff Papers*, 1998, vol. 45, no. 4, pp. 559-594.
26. Tanzi V., Schuknecht L. *Public spending in the 20th century: A global perspective*. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press, 2000.
27. Thaler R. H., Sunstein C. R. *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven, CT: Yale Univ. Press, 2008.
28. Walvin J. *Victorian values*. Athens, GA: Univ. of Georgia Press, 1988.
29. World Bank. *Governing mandatory health insurance*. Washington, D.C.: World Bank, 2008.
30. Wuthnow R. The voluntary sector: Legacy of the past, hope for the future? In: R. Wuthnow (ed.). *Between states and markets: The voluntary sector in comparative perspective*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1991.
31. Zamagni V. (ed.). *Povert  e Innovazione Istituzionale in Italia: Dal Medioevo ad Oggi*. Bologna: Il Mulino, 2000.