

Скромное обаяние государства

В.И. КЛИСТОРИН, доктор экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск.
E-mail: klistorin@ieie.nsc.ru

Рассмотрены основные теоретические концепции и причины усиления государственного вмешательства в экономику. История экономической мысли изобилует множеством объяснений феномена роста государства. Наряду с концепцией фиаско рынка известна и концепция фиаско государства, что ставит вопрос об оптимальном соотношении государственного и частного секторов экономики. Приведены некоторые соображения в пользу децентрализации и важности федеративных институтов в деле ускорения экономического роста и повышения его устойчивости.

Ключевые слова: государство, государственный сектор, частный сектор, централизация, децентрализация, экономический рост, теории государства, рост государственного сектора

«Надо сказать правду, в России в наше время очень трудно встретить довольного человека... Один говорит, что слишком мало свобод дают, другой – что слишком много; один ропщет на то, что власть бездействует, другой – на то, что власть чересчур достаточно действует; одни находят, что глупость нас одолела, другие – что слишком мы умны стали; третьи, наконец, участвуют во всех пакостях и, хохоча, приговаривают: ну где еще такое безобразие видано?! Даже расхитители казенного имущества – и те недовольны, что скоро нечего расхищать будет».

М.Е. Салтыков-Щедрин (За рубежом. 1881 год. – М.: Худ. лит., 1973. – С. 48).

В настоящее время в России большие проблемы с исполнением бюджетных обязательств: растут дефициты бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов, финансирование части программ фактически сворачивается или переносится на более поздние сроки, обещание не сокращать социальные расходы и даже исполнение майских указов Президента РФ ставится под сомнение. С другой стороны, многочисленные представители креативного класса из коридоров власти и околоставных структур генерируют все новые проекты расходования государственных средств. Возникают все новые проблемы, ответом на которые становится создание новых ведомств и перераспределение бюджетных средств.

Некоторые политики и специалисты, близкие к власти, такие как А.Л. Кудрин, Г.О. Греф и многие другие, говорят

о необходимости дальнейшего сокращения расходов и вообще обязательств государства, другие, например С.Ю. Глазьев, настаивают на экспансионистской экономической политике. Такие, как академик Е.М. Примаков, предлагают программу институциональных реформ в России, базирующуюся на идее децентрализации полномочий и ответственности. Г.О. Греф выдвигает идею создать специальный орган стратегического планирования и управления в стране. Другие же говорят о необходимости перехода к мобилизационной экономике и дальнейшей централизации ресурсов.

Все это свидетельствует о том, что во властных и окол властных кругах нет единой стратегии выхода из кризиса, не говоря уже о долгосрочном развитии страны. Более того, зреет понимание исчерпанности нынешней модели управления и, более широко, роли государства в развитии отечественной экономики. Все это заставляет вернуться к обсуждению проблем роли государства в экономике, его размеров, ограничения его роста и повышения эффективности функционирования государственных институтов.

Государство как субъект экономических отношений

По мнению экономистов, можно выделить две модели государства. Согласно первой модели, оно является производителем общественных благ, выражающихся в предоставлении некоторого набора услуг. В этом случае к основным функциям государства относятся поддержание законности, безопасности и общественного порядка, социальная защита, обеспечение полностью или частично нетрудоспособных граждан и т. п. Среди сторонников такого подхода можно назвать А.А. Аузана.

Вторая рассматривает государство как систему управления социально-экономическими процессами. В этом случае в центре внимания оказывается государственная политика по формированию инвестиционного климата, деловой и социальной инфраструктуры, структурной перестройке хозяйства, а также реагирование на внешние вызовы и угрозы. Эту концепцию разделяет, например, академик А.Г. Аганбегян.

В принципе обе концепции имеют право на существование. Лишь от целей исследователя зависит, какую из них принять в качестве базовой. Но в первом случае в центре внимания

оказывается максимум общественной полезности при заданных ресурсах и их ожидаемой динамике, а во втором – максимизация темпов роста, т. е. ресурсной базы, при данном уровне социально-экономических обязательств. В краткосрочном периоде вроде бы оправданна первая модель, а в долгосрочном – вторая. Многие страны, такие как восточноазиатские «тигры», сумели перейти из третьего мира в первый благодаря правильно выбранной стратегии развития, другие – под лозунгами социальной справедливости прошли обратный путь.

Считается, что все экономические субъекты максимизируют свою полезность и преследуют свои цели, которые можно выразить в терминах дохода, прибыли, доли рынка, стабильности развития или в чем-то подобном. Что касается государства, то его цели и, соответственно, решения не укладываются в указанные индикаторы и не всегда описываются ими. Во-первых, решения государственных органов регламентированы политическим процессом, который накладывает свои ограничения на принятие решений и их результаты. Во-вторых, государство представляет собой иерархические структуры, в которых отдельные подсистемы имеют различные, часто противоречивые цели и функции. Процессы сбора и анализа информации, выработки решений и их согласования требуют значительного времени и усилий. В-третьих, в отличие от частного сектора, государство формирует еще и правила, обязательные как для частного сектора, так и государственных структур.

Считается, что в идеале частный сектор создает богатство, а государство – условия для его производства. В реальности же деятельность государства далеко выходит за пределы столь простого правила, и государство само создает богатство в разных формах. Доля государственного сектора в ВВП (или других макроэкономических показателях) определяет вклад государства в общее благосостояние. При этом практически невозможно вычислить альтернативную стоимость государственных услуг или рыночных товаров и услуг, продуцируемых государственным сектором, т. е. невозможно сказать, насколько богаче или беднее было бы общество при передаче ряда функций частному сектору или наоборот. Отсюда споры среди экономистов и политиков о разумных пределах государственного сектора. Одни считают, что увеличение доли государства вредит экономическому росту,

другие придерживаются противоположной точки зрения. Эти споры носят еще и этический и философский характер, поскольку одни считают, что с ростом государственного сектора снижается степень свободы в обществе, начинается деградация институтов и этики граждан, другие же обосновывают необходимость расширения государственного сектора в схожих терминах и с прямо противоположными выводами.

Забавно, что аргументы за и против расширения роли государства и государственного сектора в экономике используются и при обсуждении проблемы устойчивого развития. Одни считают, что большой государственный сектор уменьшает зависимость национальной экономики от внешних факторов и, следовательно, всякого рода инфекций и шоков, другие же говорят о дополнительных рисках вследствие «плохих» решений, вероятность которых возрастает из-за закрытости государственных структур, о неэкономическом характере решений государства, искажении информации и пр.

Широко распространено не только мнение о всемогуществе государства, но и об особых навыках и талантах государственного управления, о большей по объему и более качественной информации, на основании которой органы власти принимают свои решения. Но даже такой сторонник активного государственного вмешательства, как П. Кругман, отмечает риск беззаветной веры в мудрость власти вообще и на примере Китая в частности: «Некоторые комментаторы говорят, что не стоит волноваться. Что в Китае есть сильные и умные лидеры, которые сделают все необходимое, чтобы справиться со спадом... я очень хорошо помню получение аналогичных гарантий в отношении Японии в 1980-х годах... А позже были гарантии того, что Америка никогда больше не будет повторять ошибок, которые привели к “потерянному десятилетию” Японии. Но мы, в сущности, делаем все еще хуже, чем было в Японии» [1]. Известно более точное и горестное выражение коллеги П. Кругмана, тоже нобелевского лауреата и одного из авторов идеи смешанной экономики П. Самуэльсона: «...Нужно признать: сумасшедшие во власти способны самостоятельно воспроизводить свое безумие и вовсе не нуждаются в помощи ни покойных, ни нынешних экономистов» [1].

Такие оценки государственной политики становятся понятны, если учесть временной горизонт государственных мер.

Политик решает конкретные задачи и стремится получить результат в кратчайшие сроки, в то время как консультанты и комментаторы говорят о необходимости преодоления проблем, которые привели к негативной ситуации, и долгосрочных последствиях принимаемых решений.

О функциях государства, или зачем оно нужно

С давних пор экономистов волновала проблема влияния государственной политики на экономическое развитие страны. Адам Смит посвятил всю пятую книгу своего «Богатства народов» этой проблеме. Главный его вывод состоял в том, что некоторые виды деятельности государства полезны для роста общего благосостояния, а другие – вредны. Он не ставил под сомнение полезность самого существования государства и экономической политики, но считал необходимыми определенные границы государственного вмешательства. «Очевидно, что каждый человек, сообразуясь с местными условиями, может гораздо лучше, чем это сделал бы вместо него любой государственный деятель или законодатель, судить о том, к какому именно роду отечественной промышленности приложить свой капитал и продукт какой промышленности может обладать наибольшей ценностью. Государственный деятель, который пытался бы давать частным лицам указания, как они должны употреблять свои капиталы, обременил бы себя совершенно излишней заботой, а также присвоил бы себе власть, которую нельзя без ущерба доверить не только какому-либо лицу, но и какому бы то ни было совету или учреждению»¹.

В дальнейшем экономисты сделали очень много для обоснования необходимости государственного вмешательства в экономические процессы, разработку инструментов государственного регулирования и критериев оценки их эффективности. Представление об экономических функциях государства базируется на идее компенсации несостоятельности рынков в отдельных областях. Во все учебники входит раздел, посвященный фиаско рынков. Р. Масгрейв в качестве таких примеров приводит, например, феномен спонтанного возникновения монополий, внешние эффекты и общественные блага, неполноту фьючерсных

¹ Цит. по: [2. С. 63.].

и страховых рынков, неопределенность с правами собственности, разделение товаров и услуг на полезные и вредные в общественном сознании и др. [3].

Государство также перераспределяет ресурсы и блага в интересах бедных, меньшинств, одиноких, инвалидов, престарелых, больных и т. д. Таким образом осуществляется трансферт от тех, кто здоров и работает, тем, кто не работает и нуждается. Менее заметна и меньше обсуждается деятельность государства по перераспределению средств налогоплательщиков в пользу тех, кто предоставляет государству товары и услуги, или тех, чья деятельность считается полезной с позиций разнообразных критериев (размеры фирмы, перспективность разрабатываемой технологии, местоположение, состав работников или собственников, экологические заслуги и т. п.). Можно напомнить и о трансферте от тех, кто платит налоги, тем, кто покупает государственные облигации.

В качестве кредитора и страховщика последней инстанции государство может как повышать, так и заметно снижать восприятие риска и ответственность экономических субъектов за принятые решения и нарушение контрактных обязательств. Столь многообразная деятельность делает нетривиальным ответ на вопрос: в отношении интересов каких именно групп проводится политика перераспределения доходов?

Но государство часто выступает как предприниматель и работает на вполне сформировавшихся рынках, конкурируя с частными предприятиями. Анализ развития государственного предпринимательства в промышленно развитых странах показывает, что, как правило, государство – плохой предприниматель. Более того, в таких областях, как коммунальные услуги (электро-, газо-, водоснабжение, канализация, транспорт), убытки предприятий часто трактуются как выигрыш потребителя и ставятся в заслугу государству и его предприятиям [4].

Благодаря работам Р. Коуза, Дж. Бьюкенена и некоторых других экономисты озаботились проблемой фиаско государства. Теперь во многих учебниках существует и такой раздел. Отсюда возникает проблема оптимального размера государства в экономике, оптимизации его функций и набора инструментов регулирования. Но главным является ответ на вопрос о размерах государства и о том, почему оно повсеместно растет.

Измерение доли государственного сектора в экономике представляет собой непростую проблему². Первое приближение оценки размеров государства дает доля консолидированного бюджета в ВВП той или иной страны. Но для более полной оценки следовало бы учесть добавленную стоимость, создаваемую в государственных и муниципальных, а также в тех предприятиях, которые находятся под прямым или косвенным контролем государства, например, если большая часть их продукции (товаров и услуг) приобретает государством. Кроме доли государственного сектора в ВВП, важную роль при оценке его размеров играет его доля в общей численности занятых.

Почему государственный сектор повсеместно растет?

То, что он растет опережающими темпами по сравнению с ВВП, является эмпирическим фактом, на который экономисты обратили внимание еще в XIX веке³. Самым простым, остроумным и потому поверхностным является объяснение, данное в книге «Закон Паркинсона, или в погоне за прогрессом» [6].

Утверждалось, что количество служащих и объем их работы совершенно не связаны между собой, поскольку, во-первых, чиновник увеличивает число подчиненных, а не конкурентов (находящихся с ним на одном уровне чиновников), а, во-вторых, чиновники обслуживают документооборот, т. е. работают друг на друга, а не выполняют общественные функции. При этом объем документооборота, который определяет задачи и число служащих, никак не зависит от масштаба (количества и сложности) управляемых объектов. Несмотря на множество примеров и остроумие автора, экономистов обычно не удовлетворяют подобные объяснения, поскольку остается непонятным, почему остальные члены общества так легко соглашаются с ростом бюрократии, которую они не только оплачивают, но еще и вынуждены преодолевать массу создаваемых ею неудобств.

Другое объяснение состоит в том, что рост цен и заработной платы в государственном секторе идет быстрее, чем в частном, в результате того, что государство является «плохим» покупателем,

² Проблема оценки размеров и роли государства [3. С. 31–34]. См. также [5].

³ Обсуждение закона А. Вагнера и других гипотез и моделей роста государства [5].

а частный сектор и семейные хозяйства продают ему товары и услуги по ценам выше рыночных. При этом государство ориентируется на уровень зарплат и цен в частном секторе, но не имеет системы управления издержками, поскольку не находится в конкурентной среде. Кроме того, государство постоянно стремится к повышению эффективности работы ведомств и борется с коррупцией путем разделения функций, увеличения зарплат и льгот государственным служащим, а также выстраивая все новые системы контроля за чиновниками.

Более строго можно объяснить феномен роста государства, используя двухсекторную модель У. Баумоля. В ней экономика рассматривается состоящей из двух секторов: в прогрессивном наблюдается рост производительности труда, а в традиционном – рост производительности труда пренебрежимо мал.

Если заработная плата равна предельной производительности фактора, то в прогрессивном секторе она будет расти. Но она будет расти и в другом секторе в силу конкуренции и инерционности. Тогда предприятия традиционного сектора столкнутся с проблемами увеличения издержек и возможного падения спроса на продукцию. Но если спрос на блага, производимые этим сектором, неэластичен по ценам, то рабочая сила будет перемещаться в стагнирующий сектор, а государственные расходы – расти. Другими словами, если производительность труда в госсекторе не растет, то это вызывает увеличение числа чиновников и налогов.

А. Вагнер в середине XIX в. считал, что доля государства определяется налогами, которые, в свою очередь, являются одной из расходных статей бюджета семьи. Тогда имеется ограничение на рост фискальной нагрузки, которое становится менее жестким с экономическим ростом и увеличением доходов домашних хозяйств. Поэтому причиной роста государства является улучшение благосостояния большинства семей и семейных хозяйств в целом.

Другим объяснением могут служить законы Э. Энгля, а именно утверждение, что с ростом доходов доля расходов на продовольствие снижается, а прочих расходов – растет, в особенности, на предметы роскоши. Если считать социальные пособия и расходы на инфраструктуру, образование и здравоохранение

предметом роскоши, то четвертый закон Энгля выполняется исправно.

Еще одним объяснением может служить то, что государство производит общественные блага, и при росте числа потребителей удельные издержки на такие блага снижаются, налоговые издержки на одного налогоплательщика, при прочих равных условиях, падают, и растет спрос на общественные блага. Другими словами, эластичность спроса на общественные блага по доходу превышает единицу.

Некоторые экономисты объясняют феномен роста государства тем, что налогоплательщик не знает, на что в точности идут его налоги, и готов голосовать за увеличение расходов, поскольку может оценить собственные выгоды от увеличения таких расходов бюджета. Но при этом рост налогов и других обязательных платежей он обычно не связывает с увеличением государственных расходов. Еще более охотно гражданин проголосует за рост расходов, если финансирование программ будет идти за счет заимствований или каких-то других источников, не связанных жестко с налогами, например, доходов от деятельности государственных предприятий, добровольных пожертвований большого бизнеса или так называемой природной ренты. В этом случае люди склонны недооценивать будущий рост налогов для погашения долга или рост изъятий ресурсов из предприятий государственного или частного секторов, что последние обычно пытаются компенсировать повышением цен или снижением качества товаров и услуг. Еще в XIX в. некоторые экономисты, например, Д. Рикардо, были убеждены, что в долгосрочном периоде рост налогов и увеличение государственного долга имеют тождественные последствия. Насчет тождества можно поспорить, но нынешняя ситуация в некоторых странах ЕС заставляет согласиться, что последствия могут быть достаточно близкими.

Теория общественного выбора исходит из того, что представление о принятии государственных решений на основе общественной пользы изначально наивно. Политики и чиновники стремятся к максимизации расходов на программы, которые они проталкивают и курируют. Это увеличивает их власть, расширяет полномочия и даже может определять продолжительность их пребывания во властных структурах. Дополнительные возмож-

ности предоставляет долговое финансирование государственных программ, поскольку таким образом можно привлечь сторонников и не заполучить противников.

Дополнительные соображения о причинах роста государства

Реальное развитие стран сопровождалось в прошлом такими катаклизмами, как войны, во время которых росли государственные расходы и государственный долг. Очевидно, что такие периоды влекут за собой увеличение роли государственного сектора. Последующая конверсия не приводит автоматически к изначальному уровню налогообложения и расходов. Правительство «входит во вкус» и начинает финансировать масштабные программы, к которым все (включая политиков и чиновников) привыкли за годы войны. Происходит привыкание к масштабам. Кроме того, в результате войн обнаруживаются новые сферы деятельности, такие как восстановление инфраструктуры, трудоустройство демобилизованных, развитие новых направлений научных исследований и т. п., о которых раньше не знали и которые теперь рассматриваются как общественное благо.

Экономический рост невозможен без развития транспорта, коммуникаций, здравоохранения и образования, других инфраструктурных отраслей. Но естественное желание правительства – унификация этих услуг и обеспечение равного доступа к ним. Не обсуждая рациональности или утопичности таких решений, отметим, что и власти, и граждане легко соглашаются с доводами в их пользу.

Следует отметить, что современное государство весьма озабочено проблемой экономического роста. Помимо того, что высокие темпы роста дают дополнительные ресурсы для самого государства и повышают его кредитоспособность, они могут стать предметом национальной гордости, уважения и зависти в других странах, а также повлиять на планы международных и национальных инвесторов.

Как бы мы ни относились к так называемому закону Э. Денисона о постоянстве нормы сбережения в частном секторе, мы не можем отрицать многочисленные попытки со стороны государства увеличить эту норму. Принудительное накопление становится особенно очевидным в процессе милитаризации

экономики. Вообще-то война с экономической точки зрения представляет собой процесс уничтожения богатства, а подготовка к ней – создание запасов для последующего уничтожения как самих запасов, так и тех объектов, к которым они будут применены. Не говоря уже о непроизводительном использовании и уничтожении человеческого капитала. Но пока создаются указанные запасы, статистика фиксирует значительный рост макроэкономических показателей: ВВП, промышленного производства, инвестиций в основной капитал и, возможно, даже реальных доходов населения.

Гипотеза М. Олсона состоит в том, что в стабильных обществах с неизменными границами с течением времени растет число групп с особыми интересами. Это приводит к увеличению числа соискателей ренты, а их требования усложняют работу правительства, влекут за собой рост государственных расходов, количества функций государства и направлений расходования общественных средств. Одновременно группы с особыми интересами превращаются в распределительные коалиции, снижают социальную и трудовую мобильность и стимулы к труду. Такие группы, как правило, очень эффективны. Они срастаются с государством и пытаются использовать его как инструмент в достижении своих целей.

Заключение

В наше время, когда в некоторых странах демократические выборы выносят на вершины власти популистов, делающих ставку на идею всемогущества государства и зовущих избирателей в неизведанное, но светлое завтра, казалось бы, снимаются все политические ограничения на рост государства. С другой стороны, формально противостоящие им либералы и консерваторы также в значительной степени заражены популизмом и вождизмом и часто вынуждены перехватывать лозунги и идеи оппонентов. Тем не менее сам феномен сменяемости власти существенно ограничивает возможности для принятия решений и бесконтрольного расширения функций государства.

В случае несменяемости власти можно надеяться, что катастрофические последствия популистской политики, основанной на личной харизме, приведут к отрезвлению избирателей и смене курса, но это – слабая основа для оптимизма.

Для повышения эффективности государства, включая государственный сектор экономики, снижения негативных последствий их роста, ограничения роли государства в экономике используются принцип независимости ветвей власти, политическая и фискальная децентрализация. Даже несмотря на то, что тем самым снижается роль эффекта масштабов и удлиняются сроки принятия решений, выигрыш в долгосрочном плане может быть велик. Еще С. Паркинсон в упоминавшейся работе показал, что усиление централизации способствует бюрократизации организации, сверхцентрализованная фирма губит всякую инициативу на периферии, ведет к росту бессмысленных отчетов, и результатом обычно является крах.

Хотя эмпирические исследования в данной области демонстрируют противоречивые результаты, с совершенно неожиданной стороны пришло подтверждение гипотезы о позитивном воздействии децентрализации на развитие и рост в долгосрочной перспективе. Дж. Даймонд в послесловии к своей книге «Ружья, микробы и сталь» задается вопросом о соотношении централизации и децентрализации в достижении максимума эффективности и инновационной активности применительно к организациям, регионам и целым странам. Он обосновывает принцип оптимальной фрагментации, когда избыточная консолидация и избыточная раздробленность одинаково вредны [7]. Ранее к сходным выводам при обсуждении проблем централизации-децентрализации на примере России и Китая пришли А. Шлейфер и О. Бланшар, сравнивая институциональные условия и экономические успехи обеих стран [8].

В их представлении экономическая и финансовая децентрализация эффективна только в случае политической консолидации, т. е. когда регионы и муниципалитеты разделяют цели центра в части поощрения экономического роста и структурных реформ. Если же центральные и региональные элиты настроены на извлечение ренты, то межрегиональные, межведомственные и другие барьеры уничтожат стимулы к экономическому росту тем успешнее, чем выше степень экономической и финансовой самостоятельности ведомств, властей и корпораций.

Идея о том, что децентрализация в части полномочий и ответственности должна сопровождаться консолидацией в области ценностей и целей, достаточно глубока и продуктивна, хотя

и не является новой. Именно эта идея может служить отправной точкой для объяснения не только экономической динамики, но и устойчивости развития федеративных государств и межгосударственных объединений, а также корпораций и негосударственных организаций [9].

Эта идея постоянно возрождается, что видно, например, из выступления Е.М. Примакова, в котором он основное внимание уделил проблеме децентрализации управления и возрождению федерализма в России [10].

Децентрализация также может содействовать повышению качества экспертизы принимаемых решений, поскольку мало что так способствует росту сервильности институтов, включая и институт экспертизы, как централизация и персонификация власти.

Литература

1. Свои опаснее китайских [Электронный ресурс] URL: http://www.gazeta.ru/comments/2011/12/23_a_3938022.shtml (дата обращения: 05.04.2015).
2. Делеглас Г. Лекции по истории экономической мысли. Европейский подход. Новосибирск: НГУ, 2000. – 204 с. [С. 63].
3. Аткинсон Э., Стиглиц Дж. Лекции по экономической теории государственного сектора. – М.: Аспект-пресс, 1995. – 882 с. [С. 18–22].
4. Государственное предпринимательство в развитых капиталистических странах. – М.: ИНИОН, 1986. – 362 с.
5. Аронсон Дж. и Отт Э. Рост государственного сектора / Панорама экономической мысли конца XX столетия. – СПб: Экономическая школа, 2002. – Т. 1. – С. 641–645.
6. Паркинсон С.Н. Законы Паркинсона. – М.: Прогресс, 1989. – 448 с.
7. Даймонд Дж. Ружья, микробы и сталь. Судьбы человеческих обществ. – М.: АСТ: АСТ МОСКВА: CORPUS, 2010. – 720 с. [С. 651–659].
8. Bianchard O., Shleifer A. Federalism With and Without Political Centralization: China Versus Russia // IMF Staff Papers. – Vol. 48. – Special Issue. 2001. – P. 171–179.
9. Клисторин В.И. Экономические основания бюджетного федерализма // Регион: экономика и социология. – 2001. – № 4. – С. 18–34.
10. Евгений Примаков: единственной альтернативой для России является опора в первую очередь на внутренние резервы и возможности [Электронный ресурс] URL: <http://tpprf.ru/ru/news/v-tsentre-mezhdunarodnoy-torgovli-moskvy-sostoitsya-zasedanie-merkuriy-kluba-i61924/> (дата обращения: 05.04.15).