

**ТАНЗИ В.
УСИЛЕНИЕ И ОСЛАБЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
РОЛИ ГОСУДАРСТВА.**

TANZI V.

**Flux et reflux de l'action économique de l'Etat //
Problèmes écon. – P., 2000. – № 2653. – P. 28-32**

В статье анализируется эволюция подходов к оценке роли государства в экономике в XX в.

Одной из примечательных тенденций XX в. стало существенное усиление роли государства в экономике. Об этом свидетельствует, в частности, рост удельного веса государственных расходов в ВВП: в промышленно развитых странах этот показатель увеличился с 12% в 1913 г. до 45,8% в 1996 г. (с.31). Такой рост связан с политическими и идеологическими факторами, которые способствовали радикальным сдвигам в понимании функций государства. Переосмысление функций государства, в свою очередь, открыло путь для активизации деятельности государственных властей в последние десятилетия прошедшего века.

Со времен А.Смита классическая политэкономия настаивала на концепции минимального государственного сектора в экономике. Роль государства ограничивалась функциями организации общественных работ, поддержания правопорядка и защиты границ. Государство, по мнению сторонников классической политэкономии, должно лишь обеспечивать права собственников и экономическую свободу индивидов. Такой консервативный подход к роли государства стал доминирующим в экономической доктрине большинства государств мира в XIX в. Доля государственных расходов в ВВП обычно не превышала 10% (с.28).

В XX в. теории марксизма и социализма создали импульс для значительного расширения функции государства по перераспределению доходов (экономисты-классики никогда даже не предполагали возможности существования такой функции). Формирование блока стран во главе с СССР, ориентированных на строительство коммунизма и обеспечение равенства доходов индивидов, подтолкнуло страны с рыночной экономикой к созданию так называемой “смешанной” экономики, одним из элементов которой является широкое вмешательство государства в хозяйственные процессы. Постепенно перераспределение доходов на основе мер по сокращению доходов богатых и увеличению доходов бедных выдвинулось в число первостепенных и законных функций государства. Система налогообложения высоких доходов по повышенным ставкам и социальные пособия для малообеспеченных людей, которые в XIX в. применялись крайне редко, в XX в. стали обычной практикой. Увеличение государственных расходов на здравоохранение и образование также обосновывалось отныне необходимостью осуществления функции перераспределения доходов.

Распространение кейнсианства способствовало развитию функции государства по обеспечению стабильности экономики за счет мер по нейтрализации влияния циклических колебаний конъюнктуры на наличные доходы индивидов. Необходимость осуществления этой функции обосновывались программы общественных работ и пособия по безработице, а также расширение государственного сектора и существенные изменения в системе налогообложения. Считалось, что страны, в которых имеется значительный государственный сектор, менее чувствительны к циклическим колебаниям конъюнктуры.

Новые доказательства в пользу государственного вмешательства в экономику дали после Второй мировой войны концепции общественных благ и экстерналий (внешних эффектов). Так, сторонники концепции общественных благ П.Самуэльсон и Р.Масгрейв (Musgrave) утверждали, что государство должно обеспечивать общество значительным количеством общественных благ, поскольку рынок не может этого делать удовлетворительным образом из-за отсутствия заинтересованности у частных производителей. Тезис концепции экстерналий о том, что

производство и потребление некоторых товаров имеют внешние, позитивные и негативные эффекты, которые никак не отражаются на ценах на эти товары, использовался в качестве доказательства неэффективности рыночного механизма. В этих условиях государство должно принять меры, которые увеличат издержки производства и потребления товаров с негативными экстерналиями и, напротив, уменьшат соответствующие издержки для товаров с позитивными экстерналиями. Описанная концепция использовалась государственными властями в качестве аргумента в пользу расширения роли государства в сфере здравоохранения, образования, транспорта, научных исследований и разработок, вспомоществования и т.п.

Помимо отмеченных концепций, которые воздействовали на масштабы государственного вмешательства во всех странах, ряд дополнительных теоретических аргументов были использованы в развивающихся странах. Одним из аргументов в пользу прямого государственного вмешательства в производство (через государственные предприятия) стал тезис, что государственный сектор обладает такими способностями в сфере управления, которых нет в частном секторе. Так, для некоторых видов деятельности и крупных проектов требуются инвестиции и компетенции таких масштабов, которые частный сектор не в состоянии обеспечить.

В 50-60-е годы во многих развивающихся странах возобладала точка зрения, что государство лучше, чем рынок, может определять, какие товары являются "основными" и "необходимыми" для страны, а какие нет. Эта точка зрения нашла отражение в экономической политике развивающихся стран: предприятиям, производящим товары, которые были признаны "основными" и "необходимыми", предоставлялись благоприятный режим налогообложения, кредитования, инвестирования и т.д., а также защита от иностранных конкурентов.

50-60-е годы стали "золотым веком" государственного вмешательства. Для этого периода было характерно восприятие роли государства, основанное на политических целях господствующих властей или на достаточно наивных гипотезах. Среди гипотез, которые подвергаются в последние годы наибольшей критике, отмечаются следующие:

— мотивом действий государства является повышение общественного благосостояния, т.е. государственные власти вовсе не стремятся к личной выгоде и получению доходов. Многочисленные исследования, проведенные в 70-90-е годы, показали, что государственные руководители, как правило, ориентируются на собственные интересы, что ведет к распространению коррупции;

— структура государственного сектора имеет монолитный характер, все нити управления сходятся в едином центре, а процесс принятия важнейших решений является рациональным и прозрачным. Из этого следует вывод о невозможности принятия противоречащих друг другу, невзаимосвязанных решений и стратегий на различных уровнях государственной администрации или на уровне отдельных государственных предприятий и ведомств. В реальной действительности противоречия и несогласованность действий внутри государственной администрации и государственного сектора чрезвычайно велики;

— отдельные направления государственной политики тесно взаимосвязаны не только в пространстве, но и во времени. Теоретически возможны нарушения согласованности краткосрочной и долгосрочной государственной политики как случайные, так и из политических соображений. Это ведет к возникновению противоречий между краткосрочными целями и ориентирами долгосрочной стратегии;

— решения, принимаемые государственными властями, имеют обратимый характер. Это означает, что государственные служащие могут быть уволены, если в них не будет необходимости; принятые меры по стимулированию и поддержке могут быть отменены по обстоятельствам и т.д. Опыт последних лет показал, что отменить принятые меры, в частности, уменьшить социальные пособия или сократить численность государственных служащих значительно труднее, чем увеличить пособия или численность служащих;

— государственные власти в полной мере могут обеспечить реализацию своей экономической политики через свой административный аппарат. Несомненно, что среди государственных чиновников немало добросовестных и высококомпетентных людей, которые руководствуются поставленными перед ними задачами. Однако факты свидетельствуют о распространении коррупции в государственной администрации и о многочисленных случаях действий чиновников исходя из собственной выгоды или политических мотивов.

Опыт показывает, что перечисленные романтические и идеалистические гипотезы относительно того, как принимаются и как осуществляются государственные решения, очень далеки от жизни. В действительности государственный сектор не является монолитным

образованием; он распадается на множество центров принятия решений, которые далеко не всегда следуют общему интересу; принимаемые государством решения часто не взаимосвязаны в пространстве и во времени; эти решения принимаются нередко под воздействием личных интересов чиновников или под давлением лоббистских групп; в государственном аппарате есть и некомпетентные руководители, которые плохо знают, как функционирует экономика и т.д.

В настоящее время идея о том, что государство способно решить большинство проблем, уже не столь широко распространена, как двадцать-тридцать лет назад. Итоги государственного вмешательства в период его интенсивного расширения в большинстве стран были очень разочаровывающими. Очевидно, что массированное вмешательство государства не позволило улучшить распределение ресурсов, стимулировать рост, перераспределить доходы и стабилизировать экономическую среду. Ресурсы по-прежнему распределяются неэффективно, сохраняются неравенство доходов, инфляция, безработица и макроэкономические диспропорции. Более того, страны, в которых государственное вмешательство ограничивалось (Чили, Новая Зеландия, страны Юго-Восточной Азии), показали лучшие результаты, чем страны, проводившие курс на расширение государственного регулирования.

В последние годы растет понимание того, что расширение государственного вмешательства в рыночную экономику сопровождается ухудшением исполнения государством его фундаментальных функций. Это связано с тем, что ограниченные государственные ресурсы должны распределяться на все более широкую сферу деятельности государства, что ведет к недостаточному финансированию отдельных направлений деятельности и снижению качества государственных услуг. Деятельность государства становится все менее эффективной, что отражается на функционировании рыночной экономики в целом. Особенно опасно то, что государство все менее эффективно справляется с функцией оказания помощи и с функцией компенсации несовершенств рынка.

Во многих странах плохо осуществляется функция обеспечения правопорядка, что оказывает негативное психологическое влияние на население. Преступность здесь превратилась в серьезную проблему; сильно затруднена работа судебной системы; растут правовое неравенство граждан и неисполнение законов; в правовой системе все шире распространяется коррупция и т.д. Часто минимальные расходы на получение юридической помощи оказываются столь высокими, что такой помощью могут воспользоваться только самые обеспеченные граждане.

Распыление ресурсов и инициатив государства по многим направлениям ухудшает обеспечение граждан базовыми медицинскими услугами (в частности, в области вакцинации и профилактики заболеваний). Снижается также качество начального образования и возможности его получения гражданами по мере того, как государство начинает уделять все более внимание высшему образованию, финансирование которого требует значительных средств.

Сейчас в обществе растет осознание необходимости сокращения государственного вмешательства и большей опоры на рыночные механизмы. Увеличивается число сторонников точки зрения, что государство должно не конкурировать с рынком, а понемногу восполнять его несовершенства и способствовать улучшению его функционирования. Отражением этой позиции является экономическая политика, проводимая во многих странах. В частности, отмечаются следующие меры:

- приватизация государственных предприятий;
- введение количественных ограничений внешнеторговых операций и снижение таможенных пошлин;
- ограничения кредитных операций и регламентирование процентных ставок;
- сокращение контроля над ценами.

Все перечисленные меры способствуют либерализации рынка и сокращению сферы государственного вмешательства. Тенденция к дерегулированию охватила многие, но не все страны. Груз прошлых лет и интересы лоббистских групп, извлекающих выгоду из государственного вмешательства, способствуют сохранению старых подходов к роли государства. Тем не менее переоценка этой роли неизбежна, хотя для этого и может потребоваться много времени.

Г.В. Семеко