

## Глава 10

# РАСХОДЫ ГОСУДАРСТВА

---

Ресурсный потенциал общественного сектора, сформированный на базе государственных доходов, реализуется посредством *государственных (общественных) расходов*, которые осуществляются как в денежных, так и в натуральных формах.

Аллокация общественных расходов предполагает их адекватную увязку с политическими целями. На практике это достигается в ходе бюджетного процесса, на котором сказываются конкретные обстоятельства общественного выбора, в том числе разнообразные групповые интересы. В настоящей главе, однако, допускается, что аллокация, в принципе, ориентирована на требования эффективности и справедливости; предметом изучения являются условия, при которых эти требования реализуются.

В главе предполагается, что общественные расходы структурированы в разрезе программ, и в отношении каждой единицы ассигнований определены конкретные задачи, решению которых эти ассигнования предназначены служить.

Задачи, решаемые в сфере расходования общественных средств, можно в целом разделить на три группы. Первая — это оказание *социальной помощи тем* членам общества, которые не имеют возможности самостоятельно себя обеспечить. К данной категории общественных расходов относятся, например, пособия, выплачиваемые инвалидам.

Вторая группа задач — это обеспечение *обязательного страхования* на случай болезни, безработицы и т. п. Для этой категории расходов в отличие от предыдущей аллокационная актив-

ность государства непосредственно не сводится к перераспределению, а имеет место своеобразное предварительное аккумулирование средств, в том числе иногда и личных средств застрахованных, с целью последующей выплаты при наступлении страхового случая. В данном случае расходы внутренне связаны со специфическими маркированными налогами. Если ближайшим субститутom социальной помощи выступает частная благотворительность, то ближайшим субститутom общественного страхования является страхование частное и добровольное.

Наконец, третья группа задач — это производство и приобретение благ (услуг), ответственность за удовлетворение потребностей в которых берет на себя государство. Как правило, они либо непосредственно обладают свойствами чистых или смешанных общественных благ, либо принадлежат к числу ключевых факторов формирования этих благ (так, отдельный винтовочный патрон не является общественным благом, но создание запаса патронов представляет собой один из компонентов оборонных усилий и требует общественных расходов).

В дайной главе рассматривается ряд общих положений теории общественных расходов, а также вопросы, касающиеся двух первых групп задач.

## 10.1

### Формы общественных расходов

Общественные расходы могут осуществляться в формах финансирования затрат на содержание организаций общественного сектора, закупок товаров или услуг, субсидирования предприятий и организаций, поставляющих продукцию на рынок, а также денежных выплат и натуральных выдач лицам, охваченным программами социальной помощи и страхования. Перечисленные формы зачастую выступают в качестве взаимозаменяемых либо, сочетаясь, взаимодополняют друг друга.

Например, программа помощи инвалидам может предусматривать различные по характеру ассигнования. Во-первых, это средства, направляемые на *содержание* домов инвалидов, имеющих статус государственных учреждений и финансируемых исходя из нормативов затрат либо в порядке возмещения фактических расходов, Во-вторых, это ассигнования на *закупку* протезов, медикаментов, транспорта и, быть может, также услуг частных домов инвалидов и т. п. Когда речь идет о закупках, средства ассигнуются в увязке не с элементами затрат, а с рыночной ценой той продукции, которую предполагается приобрести. В-третьих, могут быть предусмотрены *субсидии* предприятиям, поощряющие, с одной стороны, использование труда

инвалидов, а с другой — производство тех специфических товаров, в которых они нуждаются. В-четвертых, нужны средства на *выплату* пенсий и, возможно, организацию бесплатной выдачи тех же протезов и др.

Подчас одним и тем же денежным суммам соответствуют различные формы расходов, следующие друг за другом. Так, бесплатное предоставление товаров или услуг может быть обеспечено за счет бюджетного финансирования производящего их государственного учреждения либо за счет их предварительной закупки у стороннего поставщика. Как бы то ни было, расходам в форме бесплатной выдачи товара обязательно предшествуют расходы на его производство внутри общественного сектора или на его приобретение.

Рациональный выбор форм, в которых расходуются средства, позволяет обеспечить экономию и повысить результативность их использования. Добиться этого существенно легче, когда расходы с самого начала структурируются скорее в разрезе конкретных целей и задач, чем в разрезе ведомств, их подразделений и т. д.

## 10.2

### Государственные расходы в Российской Федерации

Структура государственных расходов, характерная для нашей страны в период перехода к от планового хозяйства к рыночному, представлена в табл. 10.1. В ней учтены расходы государственных и муниципальных бюджетов всех уровней, а также государственных внебюджетных фондов.

Как свидетельствуют данные таблицы, преобладающую роль в государственных расходах нашей страны играют программы социального характера: так, суммарные расходы на образование, здравоохранение, физическую культуру, социальное обеспечение, культуру и средства массовой информации составляли в 1997 г. 45% (против 21% в 1992 г.). Удельный вес расходов на народное хозяйство (отрасли, которые принято называть производственными) снизился за первую половину 1990-х гг. в 1,5 раза и практически стабилизировался. Удельный вес затрат на правоохранительную деятельность систематически повышался, и они стали сопоставимыми с затратами на оборону, доля которых относительно стабильна. Многократно повысилась доля расходов на обслуживание государственного долга, причем эта тенденция усилилась в 1998—1999 гг.

Таблица 10.1. Государственные расходы в Российской Федерации,  
% к итогу

Государственные расходы (включая ссуды за вычетом погашения)	1992 г.	1994 г.	1996 г.	1997 г.
Оборона	7	9,4	6,7	6,8
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	2	3,8	4,1	4,9
Фундаментальные исследования и содействие техническому прогрессу	1	1	0,8	0,9
Образование	6	9,2	8,9	9,3
Культура, искусство и средства массовой информации	1	1	1,2	1,3
Здравоохранение и физическая культура	4	8,8	8,3	9,1
Социальное обеспечение	10	15,8	20,4	25,1
Народное хозяйство (сельское хозяйство, промышленность, транспорт и т. п.)	32	23	20,9	21,3
Обслуживание государственного долга	2	6,4	13,4	10,1
Итого	100	100	100	100

Источник: Экономика переходного периода; Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1991—1997.

## 10.3

### Сферы действия программ общественных расходов

Общественные расходы можно представить в качестве *отрицательных налогов*, Микроэкономические последствия налогообложения возникают в силу того, что налоги меняют значения цен потребительских благ и доходность факторов производства, индуцируя тем самым изменения рыночного поведения (состав и условия добровольных сделок). То же самое относится к общественным расходам. Например, акциз для уплачивающего его производителя есть не что иное, как положительный прирост издержек, а субсидия — их отрицательный прирост. Соответственно на общественные расходы с некоторыми оговорками распространяются многие из тех положений, которые излагались выше применительно к налогам,

Подобно тому как экономическая сфера действия налога, вообще говоря, не совпадает с кругом его непосредственных плательщиков, программа общественных расходов нередко приносит выгоды не одним только своим непосредственным реципиентам. *Реципиентами* будем называть тех, кто безвозмездно или на льготных условиях получает какие-либо блага или денежные средства за счет общественного сектора. В то же время круг лиц, на которых в конечном счете распространяются выгоды (положительные приращения полезности), обусловленные данной программой, станем обозначать термином *сфера действия программы общественных расходов*.

Пусть, например, речь идет о программе денежных выплат безработным. Средства, которые передаются нуждающимся на основе программы, используются безработными, в частности, для приобретения продуктов питания. Таким образом, одно из последствий принятия программы — увеличение спроса на продовольственные товары. Если эластичность предложения этих товаров относительно невысока, то следствием становится рост цен и частичное *перемещение выгод* от реципиентов программы в пользу производителей и продавцов продовольствия.

Допустим теперь, что помощь безработным осуществляется в форме субсидирования работодателей, создающих новые рабочие места, либо субсидирования учреждений профессионального образования, которые осуществляют переподготовку безработных, дабы облегчить им поиск новой сферы занятости. В обоих случаях непосредственными получателями общественных средств (реципиентами) являются не сами безработные, а иные физические или юридические лица. Однако замысел программы состоит именно в том, чтобы выгоды в конечном счете *переместились* к безработным, которые в итоге окажутся в сфере действия программы. От чего зависит мера перемещения выгод?

Если размер ассигнований на создание рабочего места или переподготовку одного незанятого задан, то выгоды, реально получаемые лицами, не имевшими работы, определяются ситуацией на рынке труда. Рассматриваемые меры способствуют увеличению спроса на труд, снижая при прочих равных условиях издержки, которые приходится нести работодателям, намеренным расширить производство. Однако одному и тому же сокращению издержек могут соответствовать различные изменения спроса.

Перемещение выгод — основная причина, по которой сфера действия программы подчас не отвечает замыслам тех, кто ее поддерживал, ориентируясь на интересы избирателей. Однако иногда несовпадение возникает и вследствие недостаточно продуманных процедур определения круга потенциальных и действительных реципиентов.

Пусть речь идет, например, о программе льготных займов на получение платного высшего образования. Такая программа могла бы быть введена с целью облегчить доступ к образованию в первую очередь для наименее обеспеченных слоев населения. Однако, если займы покрывали бы только плату за обучение,

они оказались бы не слишком привлекательными для тех, кто вынужден ежедневно зарабатывать себе на жизнь. В итоге выгоды от такой программы достались бы в основном тем молодым людям, родители которых принадлежат к средним слоям, большинство из них, по-видимому, получили бы доступ к высшему образованию и без таких займов.

Реальную сферу действия программы далеко не всегда удастся обнаружить при поверхностном рассмотрении. Особенно это верно, когда программа находится в стадии разработки и обсуждения. Между тем принять обоснованное решение о целесообразности финансирования программы можно, лишь если имеются достаточно точные гарантии совпадения действительной сферы ее действия с предполагаемой.

## 10.4

### Перемещение выгод и искажающее действие общественных расходов

Процессы перемещения выгод общественных расходов закономерно связаны с их искажающим действием. Это показано на рис. 10.1 применительно к субсидированию продаж некоторого товара на конкурентном рынке. Субсидия может предоставляться продавцу (кривая предложения  $S$  сдвигается вниз в положение  $S'$ ) или покупателю (кривая спроса  $D$  сдвигается вверх в положение  $D'$ ). В результате субсидирования объем продаж увеличивается с  $Q_0$  до  $Q_1$  и образуется разрыв между "ценой продавца"  $P_s$  и "ценой покупателя"  $P_D$ .

С позиции покупателя, варианты выбора которого представлены линией  $D$ , точка равновесия переходит из положения  $E_0$  в положение  $E_D$ , что обеспечивает прирост излишка потребителя, соответствующий площади трапеции  $P_D P_0 E_0 E_D$ . С позиции продавца точка равновесия смещается из  $E_0$  в положение  $E_S$ , что увеличивает излишек производителя на величину, соответствующую площади трапеции  $P_0 P_S E_S E_0$ .

Величина общественных расходов на субсидирование соответствует площади прямоугольника  $P_D P_S E_S E_D$ , т. е. превышает совокупный прирост излишков потребителя и производителя. Разность, представленная площадью треугольника  $E_S E_0 E_D$ , — *чистые потери*, обусловленные данной программой общественных расходов. Они возникают потому, что субсидирование товара побуждает к замещению той структуры потребления и производства, которая исходно предпочиталась покупателями и продавцами, новой структурой, в которой данный товар занимает, при прочих равных условиях, большее место.

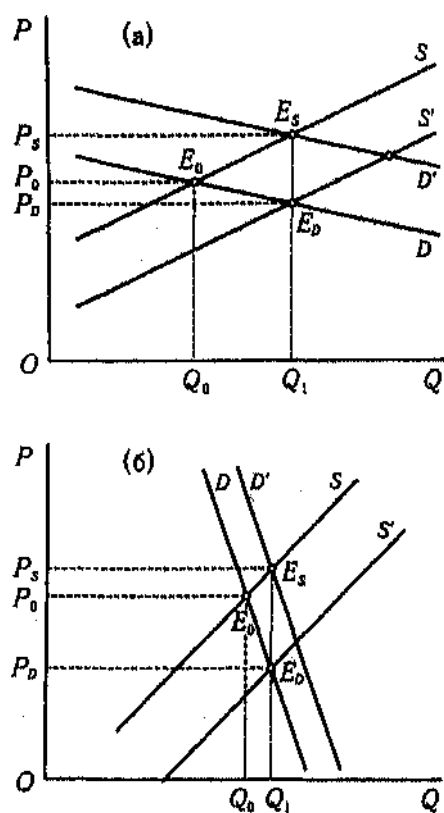


Рис. 10.1

На рис. 10.1 (а) спрос относительно более эластичен, чем предложение, причем и тот, и другой отличаются сравнительно высокой эластичностью. На рис. ЮЛ (б) эластичность как спроса, так и предложения невысока, и спрос характеризуется относительно меньшей эластичностью, чем предложение. В первом случае чистые потери больше, а прирост излишка производителя превосходит прирост излишка потребителя. Во втором случае выигрыш от субсидии распределяется в большей степени в пользу потребителя.

Такое влияние эластичностей на распределение выгод от общественных расходов становится особенно понятным, если представить в качестве исходной ситуацию, складывающуюся после предоставления субсидии (допустим, равновесной является точка  $E_D$ ). После этого представим введение налога, равного субсидии по абсолютной величине (акциза, перемещающего линию  $S$  в положение  $S'$ ). Та сторона, которая больше проигрывает от налога, больше выигрывает от симметричной ему субсидии.

Искажающее действие программ общественных расходов обусловлено вызываемыми ими эффектами замещения. Допустим, что государственные средства распределяются случайным образом и поэтому фактически имеют характер аккордных грантов. При таких обстоятельствах влияние оказывалось бы только на доходы получателей, и чистые потери не возникали бы. Однако на практике выплаты и выдачи из государственных средств используются в первую очередь как инструмент преодоления малообеспеченности. Коль скоро выплаты зависят от дохода, они неизбежно сказываются на выборе между трудом и досугом. Обычно выплаты уменьшаются с ростом дохода, так что способствуют относительному снижению привлекательности труда.

Пусть исходная (существовавшая до введения программы) зависимость между трудом  $L$  и доходом  $Y$  отражается бюджетным ограничением  $Z_0$ , представляющим собой прямую линию, отрезок которой  $OD$  изображен пунктирной линией (см. рис. 10.2). Представим себе, что введена программа помощи малообеспеченным, построенная следующим образом. Те индивиды,

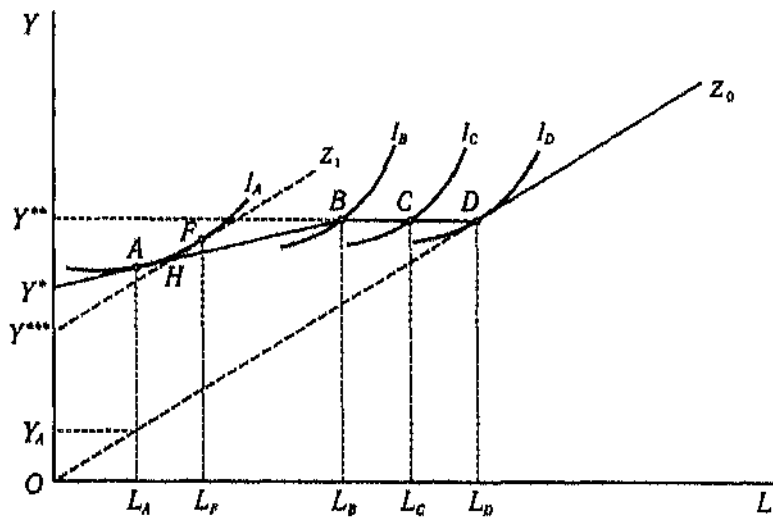


Рис. 10.2

которые не имеют никаких трудовых доходов (например, полностью нетрудоспособные), получают пособие в размере  $Y^*$ . Лица с низкими зарплатами также получают пособие, но в меньшем размере, причем выплата  $G$  пропорционально уменьшается при увеличении дохода:  $G = aY$ , где  $a < 1$ . При этом установлен некоторый верхний предел  $Y^{**}$  суммарного (с учетом пособия) дохода, при достижении которого лицо более не считается малообеспеченным, так что дальнейшая выплата пособия не осуществляется.

Такая конструкция программы может быть привлекательной с позиций справедливости. Однако с точки зрения эффективности она порождает проблемы.

Бюджетное ограничение, с которым сталкивается индивид, представляет собой ломаную линию. При высоких значениях  $L$  и  $Y$  (левее точки  $D$ ) она совпадает с исходным ограничением  $Z_0$ . На участке  $Y^*B$  эта линия более полого, чем  $Z_0$ . Наконец, на участке  $BD$  линия бюджетного ограничения горизонтальна. Буквой  $L$  с соответствующими индексами обозначены затраты труда, корреспондирующие точкам  $A$ ,  $B$ ,  $C$  и  $D$  линии бюджетного ограничения.

Ясно, что, если индивид способен и намерен затрачивать трудовые усилия, значительно превосходящие  $L_D$ , то рассматриваемая программа его не затрагивает. Если же возможностям и предпочтениям индивида при отсутствии программы отвечали бы затраты труда, лишь немного уступающие  $L_D$ , то введение подобной программы побудило бы к их уменьшению до значения  $L_B$ . В самом деле, если представить себе, что кривая безразличия касается горизонтального отрезка  $BD$ , например, в точке  $C$ , это означало бы, что уровень дохода не является для индивида фактором, который определяет выбор величины. Даже если индивид при отсутст-



вии программы был бы готов затрачивать усилия в размере  $L_D$ , чтобы самостоятельно заработать доход в размере  $Y^{**}$  и не относиться к числу малообеспеченных, теперь он выбирает точку  $L_B$ . Таким образом, имеют место потери эффективности.

Разумеется, отрезку  $BD$  рассматриваемого бюджетного ограничения соответствует предельный случай дестимулирующего воздействия бюджетных расходов, который редко встречается на практике. Более типична ситуация на отрезке  $Y^*B$ , когда увеличение трудовых усилий приводит к росту дохода, хотя и в меньшей степени, чем при отсутствии программы.

Пусть после введения программы индивид избрал сочетание дохода и досуга, соответствующее точке  $A$ . Его трудовые усилия равны  $L_A$ , заработок составляет  $Y_A$ , а из общественных средств он получает сумму, равную  $(Y - Y_A)$ . В итоге он находится на кривой безразличия  $I_A$ . Проведем касательную к этой кривой, параллельную  $Z_0$ . Касательная  $Z_1$  круче линии  $Y^*B$  (это следует из условия, согласно которому  $a < 1$ ). Следовательно, линия  $Z_1$  пересекает ось  $Y$  ниже, чем бюджетное ограничение ( $Y^{***} < Y^*$ ). Следовательно, вывести данного индивида на тот же самый уровень благосостояния, фиксируемый линией  $I_A$ , можно было бы с помощью аккордной выплаты в размере меньшем, чем фактическая выплата. Равновесие в этом случае достигалось бы в точке  $F$ , а не  $H$ . Отрезок  $АН$  фиксирует потери, обусловленные искажающим действием общественных расходов.

Обратимся теперь к ситуации, когда социальная помощь предоставляется в форме натуральных выдач либо субсидирования покупки отдельных товаров и услуг. Для краткости будем называть это *натуральной* помощью, имея в виду, что получателю достаются не деньги, которые можно истратить по своему усмотрению, а возможность бесплатно либо по пониженной цене приобрести лишь тот набор конкретных благ, который предусмотрен данной программой. Иными словами, спектр дополнительных возможностей, которые появляются за счет программы, не столь широк, как при денежной выплате.

Степень "натурализации" может быть различной. Во многих случаях речь идет не о прямых нормированных выдачах товаров, а о более гибких формах, не столь ограничивающих потребительский выбор. Так, за рубежом имеются примеры раздачи нуждающимся не только продовольствия как такового, но и продовольственных купонов, которые можно использовать в качестве платежных средств, но только при оплате продуктов питания. Во многих странах, в том числе в России, та или иная часть населения получает жилье и некоторые другие блага по низким ценам, поддерживаемым за счет государства.

Однако даже при минимальной "натурализации" происходит стимулирование замещения данным товаром или услугой других, потребление которых не получает поддержки за счет общественных средств. Уместна аналогия с налогообложением товаров, но, как всегда, когда речь идет об общественных расходах, это налогообложение с обратным знаком.

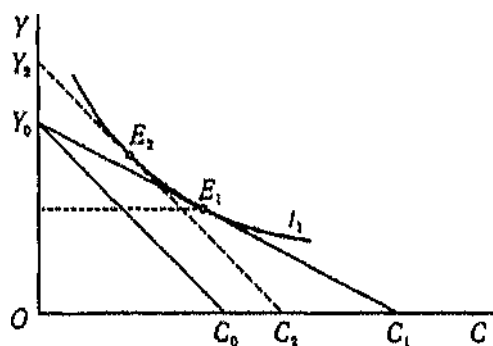


Рис. 10.3

На рис. 10.3 изображена ситуация, когда потребление отдельного товара субсидируется таким образом, что государство оплачивает половину его цены. Расходы индивида на данный товар откладываются по оси  $C$ , расходы на другие товары — по оси  $Y$ ;  $Y_0C_0$  — бюджетное ограничение без учета программы субсидий,  $Y_0C_1$  — бюджетное ограничение, сформированное в результате выплаты субсидий (поскольку субсидируется потребление только одного товара, сдвига

по оси  $Y$  не происходит, а по оси  $C$  новые значения вдвое превосходят прежние). Кривая безразличия  $I_1$  отражает уровень благосостояния индивида после введения программы. В точке  $E_1$  эта линия касается  $Y_0C_1$ .

Линия  $Y_0C_1$  более пологая, чем  $Y_0C_0$ . К  $I_1$  можно провести касательную  $Y_2C_2$ , параллельную  $Y_0C_0$ , которая проходит левее точки  $E_1$ . Достичь точки  $E_2$ , в которой эта линия касается  $I_1$ , очевидно, можно было бы с помощью меньших общественных расходов, чем требуются для достижения точки  $E_1$ . Однако индивид был бы вправе тратить пособие на любые покупки по своему выбору, так что потребление товара, который решено субсидировать, возросло бы не столь значительно ( $E_2$  расположено левее, чем  $E_1$ ).

Важно подчеркнуть, что искажающее воздействие натурализации помощи дополняет искажающее воздействие общественных расходов как таковых и соответствующие чистые потери наслаиваются друг на друга. К замещению труда досугом добавляется замещение разнообразных благ тем специфическим, потребление которого получает приоритетную поддержку.

Рассмотрим теперь особенности программ, в рамках которых потребление отдельного товара или услуги субсидируется лишь в ограниченных пределах. Речь идет о так называемых *лимитированных программах общественных расходов*.

На рис. 10.4 верхний предел субсидии обозначен символом  $C_L$ . Тонкой линией изображены бюджетные ограничения, которые имели бы место при отсутствии программ общественных расходов. Жирными ломаными линиями прочерчены бюджетные ограничения, сформировавшиеся в результате введения программ. В частях (а) и (б) рисунка пунктиром изображены продолжения прямых участков бюджетных линий АВ.

Часть (а) рисунка изображает ситуацию, когда индивид получает определенное благо бесплатно на сумму  $C_L$ , а если он не довольствуется этим, то может купить недостающее количество за свой счет. К примеру, каждому может быть выдан жилищный ваучер на заранее фиксированную сумму, дабы гарантировать некий минимальный стандарт обеспеченности жильем. Семья,

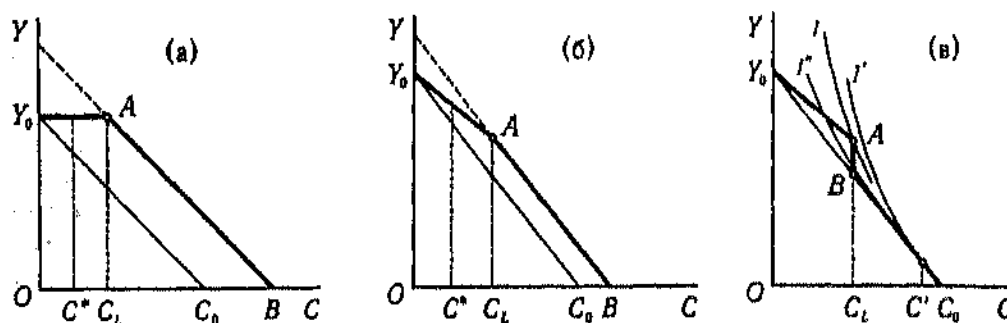


Рис. 10.4

довольствующаяся стандартом, пользуется жильем бесплатно, а те, кто желают большего, снимают более просторное и комфортабельное жилье. Они, однако, не утрачивают право на субсидию, а используют полученный ваучер в качестве платежного средства, дополняя его деньгами,

Часть (б) того же рисунка соответствует ситуации, когда бесплатные выдачи отсутствуют, но индивид может приобрести некоторое количество товара или услуги на льготных условиях. Субсидия увеличивается пропорционально собственным расходам потребителя, но только до тех пор, пока суммарные (с учетом субсидии) расходы на данное благо не достигнут  $C_L$ . Если индивид стремится к более высокому уровню потребления этого блага, он тратит собственные средства без дополнительной поддержки со стороны государства, но также не лишается ранее полученной субсидии. Например, потребитель располагает правом купить продовольствие на определенную сумму за половину цены, а дальнейшие покупки делает за полную цену.

На рис. 10,4 (в) изображена ситуация, которая отличается от предыдущей тем, что право на субсидию утрачивается, если индивид не довольствуется нормативно установленным уровнем потребления (расходов). Например, государство оплачивает половину стоимости проживания в небольших муниципальных квартирах, но если индивид пожелает снять более просторное жилье, ему придется полностью отказаться от субсидии,

Легко убедиться, что существуют участки линий бюджетных ограничений, достижение равновесия на которых не связано с эффектом замещения, а значит, и с чистыми потерями. В ситуациях (а) и (б) таковы участки  $AB$ . В то же время разница между денежной и натуральной формами существенна, лишь если в ситуациях (а) и (б) потребители склонны при наличии денежной помощи выбирать точки равновесия, лежащие на отрезках  $YA$ . В этом случае лимитированная натуральная помощь реально стимулирует потребление конкретного блага, но, следовательно, порождает эффект замещения, а вместе с ним и чистые потери. При этом с бесплатными выдачами, при прочих равных условиях, связаны более значительные потери, чем с субсидированием. Так, в ситуации (а) в отличие от ситуации (б)

вряд ли следует ожидать установления равновесия при значении  $C = C^*$ . Как и на рис. 10.2, при наличии горизонтальных участков линии бюджетного ограничения возникает тенденция к концентрации равновесных состояний в угловых точках.

Эта тенденция дает о себе знать и в других случаях. Обратимся к ситуации (в) на рис. 10.4. Участок  $Y_0A$  линии бюджетного ограничения здесь выглядит так же, как в ситуации (б). Что же касается участка  $BC_0$ , то установление равновесия на нем означало бы отсутствие как эффекта замещения, так и эффекта дохода, иными словами, построенная таким образом программа непосредственно не затронула бы индивида с высокой готовностью платить за данное благо. Однако установление равновесия на участке  $BC_0$  возможно лишь при очень ярко выраженных потребительских предпочтениях в пользу рассматриваемого товара или услуги (кривая безразличия  $I'$  расположена выше кривой безразличия  $I$ , проходящей через точку  $A$ ). Если же предпочтения соответствуют кривой  $I''$ , то равновесие установится в  $B$ .

Например, потребитель, придающий исключительное значение просторному жилью, вероятно, станет снимать его, невзирая на то, что лишается права на субсидию,  $B$  то же время индивид, который, вообще говоря, предпочел бы тратить на жилье немного больше, чем  $C_L$ , может при наличии субсидии согласиться на менее просторную квартиру, поскольку в итоге он сэкономит не только разницу в цене, но также сумму, соответствующую отрезку  $AB$ . В отличие от того, что рассматривалось в ситуации (а), угловая точка в ситуации (в) "собирает" равновесные состояния не только слева, но и справа. В этом, разумеется, также проявляется искажающее действие общественных расходов.

Итак, лимитированные программы натуральной помощи, вообще говоря, порождают меньшие чистые потери, чем нелимитированные, поскольку для части реципиентов не возникает эффект замещения. Вместе с тем лимитированные программы предполагают ломаные бюджетные ограничения, с которыми, в свою очередь, могут быть связаны существенные искажения.

## 10.5

### Взаимозависимые полезности и общественные расходы

Реципиент, при прочих равных условиях, отдает предпочтение помощи, предоставляемой в денежной форме, которой он мог бы распорядиться по своему усмотрению. Когда же программа перераспределительного характера реализуется в форме натуральных выдач или субсидирования отдельного товара, реципиенту, по

существо, навязываются предпочтения тех, кто разработал и утвердил эту программу. Если бы единственный смысл общественных расходов состоял в повышении благосостояния реципиентов, то программы должны были бы реализовываться исключительно в денежной форме.

Использование денежной формы имеет и иные преимущества. Искажающие воздействия многообразных натурализованных программ, накладываясь друг на друга, зачастую дают результаты, с трудом поддающиеся прогнозу и анализу. Кроме того, натуральные формы помощи предполагают обычно более высокие административные издержки. Для распределения "в натуре" приходится, как правило, создавать специализированный аппарат. К тому же необходимо предотвратить попытки реципиентов продать полученные продукты, продовольственные талоны и т. п., чтобы приобрести товары, в которых они, по собственному мнению, больше нуждаются.

Вместе с тем на практике широко распространены программы, в которых общественные расходы перераспределительного характера приобретают натуральную форму. Казалось бы, их замена программами денежных выплат привела бы к Парето-улучшениям. Однако это не всегда соответствует действительности.

Выше упоминались программы косвенной поддержки безработных, предусматривающие передачу общественных средств предпринимателям, создающим новые рабочие места, или учебным заведениям, осуществляющим переподготовку. Ясно, что реципиенты подобных (как и любых других) программ предпочли бы получить деньги без каких-либо ограничений на их использование. Однако ясно также, что в данном случае нет оснований рассматривать предпочтения работодателей и тех, кто занят переподготовкой, в качестве основных ориентиров программы.

Необходимо учитывать предпочтения безработных, а также налогоплательщиков, за чей счет финансируется программа. Интересы как тех, так и других не всегда совпадают с интересами реципиентов. В этой связи не исключено, например, что предприниматели получают вместо денег бесплатные участки для строительства предприятий в депрессивном районе, а учебные заведения — пособия по определенным курсам. Стремление реципиента максимизировать значение своей функции полезности ограничивается предпочтениями других лиц, имеющих отношение к тем же программам расходов.

Данное положение верно, не только когда программа проектируется в расчете на перемещение выгод. Прямые натуральные выдачи малообеспеченным подчас конкурируют с денежными выплатами, поскольку соответствующие программы отражают позицию налогоплательщиков, выступающих в роли их доноров. Представим себе, что лица, которым оказывается помощь, желали бы потратить значительную часть полученных средств на приобретение алкоголя, а доноры готовы выделять помощь, лишь если в результате улучшится питание как самих реципиентов, так и их семей. В этом случае вероятно принятие программы натуральных выдач или продовольственных талонов.

Коль скоро предпочтения налогоплательщиков значимы, замена натуральной формы денежной не привела бы к Парето-улучшению. В данном случае значима *взаимозависимость полезностей*. Она проявляется в том, что уровень благосостояния индивида (значение его функции полезности) определяется не только его потребительским набором, но и благосостоянием других членов общества. Увеличение потребления какого-либо товара или услуги индивидом  $A$  может доставлять положительную полезность индивиду  $B$  и одновременно отрицательную — индивиду  $C$ , а для индивида  $D$  быть безразличным.

Взаимозависимость полезностей трактуется как в терминах зависимости от *потребления*, так и в терминах зависимости от *благосостояния*. Если  $U_A$  и  $U_B$  — функции полезности индивидов, а векторы  $X_A$  и  $X_B$  характеризуют их потребительские наборы, то зависимость от потребления выражается как  $U_A = U_A(X_A, X_B)$ , а зависимость от благосостояния — как  $U_A = U_A(X_A, U_B)$ . Если имеет место зависимость от благосостояния, взаимозависимы не только уровни полезности, но и предпочтения.

Взаимозависимые полезности и предпочтения постоянно дают о себе знать в повседневной жизни. Практически каждый человек заинтересован в благополучии своих детей не меньше, чем в собственном потреблении. Как правило, индивиду безразлично и положение многих других людей, хотя и в неравной степени. В терминах взаимозависимых полезностей описываются столь различные явления, как альтруизм, склонность навязывать другим свой образ жизни, а также зависть. Однако при анализе обычного рыночного поведения от подобных взаимозависимостей, как правило, допустимо абстрагироваться. Поскольку это существенно упрощает анализ, такое абстрагирование обычно в микроэкономических построениях. Однако когда речь идет о перераспределительных программах, взаимозависимость полезностей играет ключевую роль.

Само наличие социальной помощи в условиях демократии свидетельствует о том, что положение нуждающихся безразлично основной массе избирателей-налогоплательщиков. Предпочтения этой массы, естественно, могут ограничивать свободу выбора получателей помощи. Причем в практике социальной помощи проявляются предпочтения скорее в отношении потребления малообеспеченных, чем непосредственно их благосостояния. Это объясняется двояко; во-первых, значения функций полезности непосредственно не наблюдаемы, во-вторых, реальные предпочтения доноров отражают их нормативные представления о желательном образе жизни реципиентов (например, применительно к потреблению алкоголя).

Нередко социальная помощь призвана прямо или косвенно играть *стимулирующую роль*. Это касается, например, пособий на детей, которые обычно вводятся с целью не только облегчить положение малоимущих, но и стимулировать рождаемость. Сознательное придание помощи стимулирующих функций само по себе означает, что на ее масштабы, структуру и характер влияют нормативные представления тех, кто ее оказывает.

Вместе с тем предпочтения большинства налогоплательщиков следует отличать от предпочтений администрации программ. Именно потому, что натуральные формы помощи предполагают, как правило, более высокие административные издержки, более значительный штат служащих и т. п., существует источник постоянного бюрократического давления в пользу избыточной "натурализации" и усложнения программ. В этой связи при прочих равных условиях целесообразно реализовывать такие программы помощи, которые стесняют свободу выбора получателей не больше, чем этого требует типичный налогоплательщик.

## 10.6

### Общественное страхование

Масштабы и характер социальной помощи, о которой шла речь выше, определяются в основном укоренившимися в обществе представлениями о справедливости, и соответствующие расходы осуществляются в рамках перераспределительных программ. К этим программам примыкают также программы обязательного государственного страхования граждан на случай болезни, безработицы и т. д. Вместе с тем как с точки зрения справедливости, так и с точки зрения эффективности важна разница между ситуацией, когда нуждающийся получает помощь за счет других лиц, и той, когда человек, столкнувшись с определенными трудностями, пользуется выплатами из общественного фонда, накопленного при его непосредственном участии.

Накопление фондов общественного страхования обеспечивается обычно с помощью маркированных налогов. В нашей стране это относится к отчислениям в фонды социального страхования, обязательного медицинского страхования и др. Накопление страховых фондов осуществляют также частные страховые компании, однако это происходит на основе контрактов с застрахованными, добровольно заключаемых обеими сторонами. Например, медицинское страхование бывает как частным, так и государственным, причем, сравнивая между собой ситуации в разных странах, можно найти материал для рассмотрения того и другого и в роли альтернатив, и в роли сосуществующих и взаимодополняющих друг друга механизмов. В частном страховании вместо маркированных налогов фигурируют страховые премии, уплачиваемые застрахованным страховщику в соответствии с заключенным контрактом.

Потребность в принудительном (налоговом) финансировании страхования может быть обусловлена провалами рынка и перераспределительными требованиями. Обратимся прежде всего к провалам рынка, препятствующим удовлетворению потребности в страховании с помощью добровольных сделок.

Эта потребность обусловлена *неприятием риска*. Ключевая проблема страхования — эффективное формирование страховых пулов (совокупностей лиц, объединяющих риски). Многие виды рисков невозможно предотвратить, и результатом страхования являются обычно не гарантии от наступления так называемого страхового случая, а *возмещение* понесенных убытков в денежной форме. Так, страхование от пожара гарантирует не его отсутствие, а выплату, в той или иной степени компенсирующую понесенный ущерб. Возможность компенсации создается за счет *объединения рисков*. Потери каждого из застрахованных оплачиваются из общего фонда, созданного из индивидуальных взносов, т. е. как бы распределяются на всех.

Незастрахованный либо многое теряет, либо ничего не теряет. Застрахованный заведомо теряет свой взнос (страховую премию), но при известной вероятности страхового случая и достаточно большой численности застрахованных добровольное объединение рисков гарантирует возмещение убытков. То, что для индивида выступает объектом риска, для большой совокупности людей часто представляет собой нечто почти полностью предсказуемое. Так, например, для индивида пожар — крайне редкое, но разорительное событие; в то же время для многомиллионного города, взятого в целом, пожары относятся к числу регулярных событий, зато ущерб от них в среднем на одного жителя не является катастрофическим.

Какие обстоятельства способны ограничивать разнообразие пулов и Парето-оптимизацию в сфере страхования? Специфические провалы рынка в этой сфере связаны с *ухудшающим (отрицательным) отбором* и *субъективным (моральным) риском*. Напомним, что ухудшающий отбор определяется информационными ограничениями, препятствующими адекватной индивидуализации условий сделок. Когда, например, одни и те же условия медицинского страхования предлагаются лицам с разным уровнем здоровья, страховка оказывается наиболее привлекательной для тех, у кого вероятность тяжело заболеть выше. Это предполагает относительное увеличение страховой премии, что может сделать заключение контракта нерациональным с точки зрения другой части потенциального пула. Дифференциация условий, вообще говоря, способствует повышению эффективности, но требует дополнительных издержек.

Субъективный риск возникает вследствие информационной асимметрии и применительно к страхованию связан с ослаблением заинтересованности застрахованного избегать страхового случая. Например, страхование от безработицы модифицирует поведение индивида на рынке труда по сравнению с ситуацией, когда такое страхование отсутствует.

Обязательный характер страхования как таковой не позволяет решить проблемы ухудшающего отбора и субъективного риска. Это закономерно, если принять во внимание информационную природу этих проблем. Однако принуждение способствует формированию *более широких* страховых пулов.



При прочих равных условиях, это может вести к повышению эффективности за счет экономии на масштабе. Такого рода экономия (и, следовательно, тенденция к естественной монополии) присуща страхованию в силу самой природы объединения рисков. Увеличение числа застрахованных способствует не только снижению индивидуальных рисков, но и относительному сокращению административных издержек. С этой точки зрения всеобщее обязательное страхование, которое способно обеспечить только государство, может иметь некоторое преимущество перед частным,

Вместе с тем требование "прочих равных условий" вряд ли выполняется. Состав принудительно формируемых пулов заведомо отличается от того состава, который мог бы сложиться на добровольной основе. Так, лица, вообще не склонные страховать, вынуждены уплачивать взносы вопреки своему желанию. Очевидно, что общественному страхованию присущи *перераспределительные* элементы. Следовательно, переход от частного страхования к общественному, вообще говоря, не ведет к Парето-улучшениям. Однако в силу несовершенства рынков страховых услуг и значимости экономии на масштабе нельзя уверенно утверждать, что общественное страхование всегда менее эффективно.

Итак, с позиций эффективности общественное страхование не имеет решающих преимуществ перед частным, хотя и не может быть однозначно отвергнуто. С другой стороны, сугубо перераспределительная активность государства, направляемая требованиями справедливости, осуществляется в формах, рассмотренных в предыдущих параграфах.

Общественное страхование уместно при специфических сочетаниях аллокационных и перераспределительных проблем. Это касается прежде всего *социальных рисков*. Социальным называется риск, непосредственно не поддающийся объединению. Это, например, риски, связанные с войной, масштабными стихийными бедствиями, кризисом кредитной системы и т. д. Применительно к подобным рискам имеется потребность в страховании, но обычно не существует рынка, который продуцировал бы соответствующие аллокационные решения.

Государство в отличие от частных страховщиков способно в подобных обстоятельствах предлагать такие решения, хотя и заведомо несовершенные. Эта способность определяется не только правом на принудительный охват всех заинтересованных лиц, но и правом на перераспределение.

При наступлении события, являющегося объектом социального риска, законные требования о возмещении ущерба, по определению, не могут быть удовлетворены за счет фонда, сформированного из страховых премий. Частный страховщик в подобных обстоятельствах разоряется, а большинство застрахованных не получают практически ничего. Однако если в роли страховщика выступает государство, оно способно восполнить дефицит за счет изменений в налогообложении. Другой вариант действий, также доступный государству, заключается в принуждении застрахованных к принятию менее благоприятных условий возмещения.

Так, в условиях исключительно частного медицинского и пенсионного страхования резкое ухудшение экономического положения страны и обесценение активов страховщиков могли бы повлечь коллапс системы здравоохранения и массовый голод среди лиц пенсионного возраста. Если же страхование является общественным, выход мог бы быть найден за счет повышения налогов и одно-временного снижения гарантируемых стандартов медицинской помощи и пенсионных выплат. Застрахованные получили бы существенно меньше, чем предусматривалось условиями страхования, но существенно больше, чем без вмешательства государства,

В этом примере социальный риск выступает не в роли объекта некоей обособленной программы страхования, а в роли фактора, влияющего на выбор между частным и общественным страхованием в медицинской и пенсионной сферах. Это вообще характерно на практике для рисков такого рода.

Фактор социального риска значим для выбора между общественным и частным секторами как потенциальными поставщиками программ страхования. Такой выбор актуален постольку, поскольку потребность в страховании предполагается данной и идут поиски наиболее адекватного ей решения, в рамках которого перераспределительный аспект скорее дополняет собственно аллокационный. Однако правомерна и иная постановка проблемы, а именно как эффективнее построить программу, преследующую перераспределительные цели. С этих позиций обязательное страхование также может обнаруживать некоторые преимущества.

Так, коль скоро представления о справедливости, свойственные данному обществу, требуют гарантировать всем нуждающимся медицинскую помощь, неизбежно взимание налогов на ее оказание. Однако, если имеется спрос на добровольное медицинское страхование, вообще говоря, есть возможность построить программу таким образом, чтобы хотя бы для части плательщиков "навязываемое" аллокационное поведение не слишком отличалось от того, которое они избрали бы по своей инициативе. Теоретически можно представить, что большое число граждан вносят в систему медицинского страхования в виде маркированных налогов почти столько же, сколько бы вносили в виде страховых премий. Очевидно, что, при прочих равных условиях (которые в данном случае отражают прежде всего требования справедливости), подобная программа была бы эффективнее, чем своего рода растворение финансирования здравоохранения в немаркированном налогообложении и ежегодно пересматриваемых бюджетных расходах.

Разумеется, в условиях обязательного страхования практически невозможна точная увязка платежей с индивидуальными предпочтениями (здесь значима проблема, рассмотренная в параграфе 2.5). Кроме того, сам перераспределительный характер гарантий предполагает, что платежи относительно более обеспеченных (и зачастую более здоровых) граждан несколько превосходят те, которые в среднем

необходимы для обеспечения их собственных нужд. Однако если общество не является чрезмерно дифференцированным как с точки зрения предпочтений, так и с точки зрения доходов, своего рода частичное воспроизведение добровольного страхования в обязательном проявляется как тенденция. Она ограничивает те деформации, которые государственное вмешательство привносит в добровольное взаимодействие индивидов.

Другое преимущество государственных страховых программ по сравнению с прямым финансированием из бюджета состоит в том, что они в относительно большей степени могут включать элементы конкуренции. Например, в сфере медицинского страхования обязательность взносов и выплат совместима с конкуренцией страховщиков, способствующей повышению эффективности.

Итак, обязательное страхование, в принципе, позволяет сочетать требования справедливости и эффективности в ситуациях, когда *перераспределительные требования значимы, однако круг потенциальных реципиентов не слишком отличается от круга потенциальных плательщиков, и для многих индивидов издержки и выгоды могут примерно соответствовать друг другу.*

### Ключевые понятия

- Государственные (общественные) расходы
- Социальная помощь
- Обязательное страхование
- Формы общественных расходов
- Реципиент общественных расходов
- Сфера действия программы общественных расходов
- Перемещение выгод
- Лимитированные программы общественных расходов
- Взаимозависимость полезностей
- Стимулирующая роль общественных расходов
- Общественное страхование
- Неприятие риска
- Объединение рисков
- Социальный риск

## Вопросы к главе

1. В каких формах осуществляются общественные расходы?
2. Что представляет собой сфера действия программы общественных расходов?
3. От чего зависит перемещение выгод от реципиентов общественных расходов к другим лицам?
4. В силу каких причин круг действительных реципиентов программы может не совпадать с кругом ее потенциальных реципиентов?
5. Что представляют собой эффект дохода и эффект замещения программы общественных расходов?
6. Как проявляется искажающее действие общественных расходов при денежных выплатах реципиентам?
7. Почему натуральные выдачи порождают, при прочих равных условиях, более значительное искажающее действие по сравнению с денежными выплатами?
8. Каковы особенности искажающего действия программ, предусматривающих лимитированные субсидии?
9. Что такое взаимозависимые полезности и каково их значение для программ общественных расходов?
10. Что представляет собой общественное страхование?
11. Что такое социальные риски, каким образом государство реагирует на них?
12. Какова взаимосвязь между общественным страхованием и социальной помощью?